Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Nationale Burgerfora

Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap

Essays van Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels

februari 2021

ationale Burgerfora | Nati
rgerfora | Nationale Burg
tionale Burgerfora | Nat
rgerfora | Nationale Burge
ationale Burgerfora | Natio
rgerfora | Nationale Burge
ationale Burgerfora

De essays in deze bundel zijn geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

Inleiding 4

Het ingelote burgerforum: observaties uit het internationale debat en handelingsperspectieven voor Nederland 6
Prof. dr Frank Hendriks

Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum? 24
Dr. Kristof Jacobs

Wat kunnen we leren van lokaal georganiseerde burgerfora? 32
Dr. Ank Michels

Inleiding

De staatscommissie parlementair stelsel constateert in haar eindrapport '*Lage drempels, hoge dijken*' dat het huidige Nederlandse politieke systeem wat betreft representatie sterk is, maar niet probleemloos. Burgers hebben op zich een groot vertrouwen in het huidige democratische systeem, maar dit geldt niet voor alle groepen in gelijke mate. Burgers geven bovendien desgevraagd aan meer directe zeggenschap te willen als aanvulling op het huidige systeem. Burgerfora kunnen een instrument zijn om burgerkracht te benutten en de invloed van burgers te versterken, tussen de verschillende verkiezingen in.
In Nederland is met verschillende vormen van burgerfora, – jury's en – panels vooral lokaal ervaring opgedaan. Op nationaal niveau heeft er één keer een burgerforum plaatsgevonden. Dit was het Burgerforum Kiesstelsel in 2006. Inmiddels zijn er in verschillende andere landen ook nationaal burgerfora geweest, zoals bijvoorbeeld de Ierse Citizen's Assembly over wetgeving over respectievelijk abortus en het homohuwelijk, of de recente Franse burgerraad over het klimaat. Deze ervaringen roepen de vraag op in hoeverre deze nieuwe democratische vormen ook in Nederland een zinnige aanvulling zijn op het nationale democratisch bestel.

Drie verkennende essays

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een drietal experts gevraagd om in een essay te verkennen hoe en onder welke voorwaarden een burgerforum op nationaal niveau zou kunnen worden ingericht. Hen is verzocht daarbij aan een aantal punten aandacht te besteden: de thema's die zich al of niet lenen voor een burgerforum, de mogelijke spanning tussen een burgerforum en de representatieve democratie, voorwaarden en methoden om democratische principes als representativiteit, inclusiviteit, zeggenschap en transparantie te waarborgen, en tenslotte wat er te leren valt van bestaande initiatieven in Nederland en het buitenland. In deze publicatie zijn de drie essays gebundeld.

De volgende experts hebben een bijdrage geleverd:

- ***Prof. dr. Frank Hendriks*** | *Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde, Universiteit Tilburg.*
  Hendriks gaat in op het achterliggende debat over burgerfora en op internationale ervaringen ermee. Welke goede voorbeelden voor het inrichten van een nationaal burgerforum zijn daar te vinden? Welke onderwerpen lenen zich wel en niet voor burgerfora? En hoe zijn de bestaande instituties omgegaan met het burgerforum en de resultaten?
- ***Dr. Kristof Jacobs*** | *Universitair Hoofddocent Politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.*
  Jacobs reflecteert vooral op een aantal specifieke democratische waarden in relatie tot een burgerforum. Hoe zijn representativiteit en inclusiviteit te waarborgen bij het inrichten van een burgerforum? Hij biedt daarvoor een aantal zeer praktische handreikingen.
- ***Dr. Ank Michels*** | *Universitair Hoofddocent Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht.*
  In haar essay gaat Michels vooral in op de lokale ervaringen die inmiddels in Nederland zijn opgedaan. Wat kunnen we leren van deze lokaal georganiseerde burgerfora? Wat blijkt in de lokale praktijk wel of niet te werken en hoe is dat inzicht toepasbaar voor een landelijk burgerforum? Ook zij formuleert een aantal praktische lessen.

Geen democratisch wondermiddel

De essays laten zien dat er burgerfora bestaan in binnen- en buitenland onder allerlei noemers, in verschillende soorten en maten. Wat de burgerfora met elkaar gemeen hebben is dat een aselecte groep burgers in een of meerdere gesprekken zich buigt over een vraagstuk, en een advies formuleert aan de politiek.
Uit de essays blijkt dat burgerfora geen 'democratisch wondermiddel' zijn, die andere vormen van representatie of participatie zouden moeten vervangen, maar dat zij onder de juiste voorwaarden en met een passend ontwerp een nuttige aanvulling op de representatieve democratie kunnen vormen.

Op basis van hun verkenningen formuleren de experts aandachtspunten en voorwaarden voor toekomstige burgerfora. Zo wijzen ze op het belang van een goede politieke en democratische inbedding, op een realistisch vervolgperspectief en op de koppeling aan andere onderdelen van een democratisch proces (bv. meerdere minipublieken, volksstemming, polderinstituties).
Andere voorwaarden die zij noemen zijn het onderwerp dat maatschappelijk herkenbaar en redelijk afgebakend dient te zijn, en de gerichte zorg en aandacht die er moeten zijn voor de inclusiviteit en representativiteit. Ook geven zij aandachtspunten mee voor de werving en selectie van deelnemers bij burgerfora, die vaak via loting plaatsvindt.

Politieke en democratische inbedding als vereiste voor succes

Alle experts benoemen in hun essay de spanning die zich in de praktijk kan voordoen tussen een burgerforum en de bestaande democratische instituties en spelers. Michels gaat in haar essay uitgebreid in op het belang van een goede politieke inbedding en commitment van politiek en bestuur als randvoorwaarde voor succes. Als volksvertegenwoordiging en bestuur het advies waar burgers veel tijd en moeite in steken niet serieus in behandeling nemen, worden representatie en burgerbetrokkenheid niet versterkt, maar juist verzwakt. Het is zaak om hier vooraf afspraken over vast te leggen, zowel wat betreft inhoud als proces.

Gericht advies voor urgente kwesties

Alle wetenschappers benadrukken dat het onderwerp waarop advies wordt gevraagd relevant en urgent dient te zijn voor een brede groep burgers, tot discussie moet kunnen leiden en bij voorkeur een duidelijke, en gerichte vraagstelling dient te bevatten. Het moet, zoals Hendriks het uitdrukt, ‘een passende opdracht’ zijn waarbij het mogelijk is om tot een gericht advies te komen. De experts geven aan dat bijvoorbeeld ethische kwesties zich lenen voor een dergelijke dialoog en advies, maar ook andere maatschappelijke thema’s die breed leven, zoals het klimaat.

Representativiteit en inclusiviteit als specifieke aandachtspunten

Het realiseren van representativiteit en inclusiviteit zijn cruciaal voor een succesvol burgerforum, benadrukt met name Jacobs in zijn essay. De bedoeling van een maatschappelijke dialoog via een burgerforum is immers om een brede groep burgers te betrekken. Dit moet terugkomen in de samenstelling en de stemmen die aan tafel te horen zijn. Tegelijkertijd wijzen de drie experts erop dat er, net als bij andere vormen van participatie, sprake is van zelfselectie van deelnemers en dat niet alle groepen automatisch in gelijke mate meedoen. Met het oog op representativiteit en inclusiviteit is daarom het advies om bij de selectie en werving van deelnemers zowel gebruik te maken van een aselecte als een meer gerichte benadering. Loot eerst, selecteer daarna op basis van de vooraf gestelde criteria de deelnemersgroep. Aandachtspunt is ook om zorg te dragen voor goede randvoorwaarden, zoals een vergoeding en kinderopvang, zodat alle burgers die willen deelnemen dat ook kunnen. Goede moderatie en informatievoorziening kunnen daarnaast eraan bijdragen dat de verschillende perspectieven ook daadwerkelijk op tafel komen.

Combinatie van instrumenten versterkt legitimiteit

De experts laten zien dat het succes en de kracht van een burgerforum vergroot worden door een gepaste koppeling aan andere instrumenten voor participatie. Zo kan een breder draagvlak in de samenleving gerealiseerd worden door de koppeling van een burgerforum aan online participatie instrumenten of aan vormen van referenda. Hendriks benadrukt dat de kracht van de Ierse aanpak is geweest dat er een zelfstandig pad was naar bredere legitimatie. Het resultaat van het burgerforum als ‘mini-publiek’ werd via een referendum voorgelegd aan een groter publiek. Daarnaast zijn Ierse politici in alle stappen van het proces meegenomen.
Bij de selectie van deelnemers kan loting de legitimiteit van burgerfora vergroten, aldus Jacobs. Besluiten van mede door loting tot stand gekomen fora worden eerder als meer legitiem gezien dan die waar deelnemers zichzelf melden. Het feit dat iedereen kan worden ingeloot doet het vertrouwen in het forum goed. Dit heeft een positief effect op de legitimiteit die de samenleving toekent aan de uitkomst van het forum.

Het ingelote burgerforum: observaties uit het internationale debat en handelingsperspectieven voor Nederland

Prof. dr Frank Hendriks

1. Inleiding: dan maar loten?[1]

In landen als Frankrijk en Ierland zijn de afgelopen jaren burgerfora georganiseerd die ook in Nederland de aandacht trokken. In Frankrijk werd in 2019 op basis van loting een 150 burgers tellende *Convention Citoyenne pour le Climat* ingesteld, die zeven lange weekends bijeenkwam om te delibereren over de reductie van broeikasgassen. In Ierland was in 2016, eveneens op basis van loting, een 99 deelnemers tellende *Citizens' Assembly* ingesteld die twaalf weekends bijeenkwam om te delibereren over verschillende onderwerpen, waaronder het in Ierland zeer gevoelige thema abortus.

De Franse 'burgerconventie' en de Ierse 'burgerassemblee' zijn prominente exponenten van een bredere stroom van **ingelote burgerfora**, of in vakjargon *random minipublics*, die publieke vraagstukken op een bijzondere manier te lijf gaan (cf. Grönlund et al., 2014; Böker, 2017; Michels, 2017; Beauvais & Warren, 2019). Bij het zoeken naar oplossingen wordt nu eens geen 'commissie van wijzen', deskundigenraad of platform van belangenvertegenwoorders naar voren geschoven, maar een min of meer willekeurige doorsnee of aselecte steekproef uit de bredere bevolking. De verzamelde burgers gaan een intensief proces in van deliberatie. Ze worden gevoed met relevante kennis en informatie, maar moeten uiteindelijk gezamenlijk tot een oordeel komen.[2]

Doorgaans wordt in zulke burgerfora gestreefd naar consensus; als die niet bereikt kan worden wordt soms de doorslag gegeven door een (kwalitatieve) meerderheid, waarbij de minderheidspositie doorgaans wordt vermeld. Snel neuzen tellen en dan op basis van 50%+1 beslissen is niet de opzet. Het idee is juist dat de 'ruwe' publieke opinie die bij aanvang misschien bestaat door intensieve deliberatie wordt getransformeerd tot een meer 'verfijnde' publieke opinie. Omdat het minipubliek in theorie een representatieve afspiegeling vormt van het bredere publiek is de gedachte dat hoe een minipubliek uiteindelijk oordeelt over een publieke kwestie uitdrukt 'wat de mensen denken als ze in staat worden gesteld om te denken' (Fishkin, 2018).

Dit is in grote lijnen de theorie achter ingelote burgerfora, we zullen straks zien dat in de **weerbarstige werkelijkheid** niet alles en iedereen mooi oplijnt met de theorie. Daarnaast zullen we zien dat in de meer recente praktijk aanpassingen op de oorspronkelijke theorie zijn beproefd, die het denken over ingelote burgerfora een nieuwe impuls hebben gegeven. We zullen bezien in hoeverre voor Nederland interessante inzichten uit het actuele debat te destilleren zijn.

In Nederland staat het ingelote burgerforum immers ook volop in de aandacht. Na een wat ongelukkige eerste oefening in 2006 (toen een ingeloot 'Burgerforum Kiesstelsel' adviseerde over aanpassingen in het kiesstelsel, die de Haagse politiek zonder veel omhaal van woorden naast zich neerlegde)[3] was het een tijdje stil geweest. Totdat in België in 2011 een nationaal burgerforum werd georganiseerd in een formule – de zogenoemde G1000 – die ook in Nederland tot de verbeelding sprak. De eloquente promotie van dit type burgerforum door de Vlaamse schrijver David van Reybrouck was hier niet vreemd aan. (Hij schijnt de Franse president Macron ook een belangrijke zet te hebben gegeven in de richting van het Franse Burgerforum voor het klimaatbeleid.)

In Nederland kregen de deliberative burgerfora volgens het G1000-model vooral voet aan de grond op lokaal niveau (Boogaard c.s., 2017). Voor het nationale niveau suggereerde de Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018: 162 e.v.) de figuur van het burgerforum in het verlengde van een zogenoemd burgerinitiatief: als voldoende burgers een bepaald thema succesvol agenderen bij het parlement zou deze een burgerforum kunnen vragen om met concrete voorstellen te komen. Er wordt ook naar het buitenland gekeken voor mogelijk te importeren modellen. Zo is recent gepleit voor de organisatie van

[1] Met dank aan Daniël van der Lee, Msc., die de voorstudies verrichtte voor de Ierse en Franse cases, zie paragraaf 3.

[2] Nota bene: we reflecteren hier op de toegevoegde waarde van 'ingelote' burgerfora, zoals recentelijk beproefd in Frankrijk en Ierland, en in Nederland via onder meer de G1000-formule. Er zijn ook burgerfora of burgertoppen waarvoor deelnemers gericht worden uitgenodigd, volgens een vooraf vooropgezet idee van passende maatschappelijke vertegenwoordiging. Omdat Nederland zulke constructies al lang kent, en hier ook al veel over is geschreven, gaan we hier niet uitgebreid op in.

[3] Het kabinet Balkenende IV kon en wilde er weinig mee. Zie *Kamerstukken II* 2008/2009, 30 184, nr. 20; cf. Van der Kolk, 2008.

een burgerklimaattop naar Frans voorbeeld, nadrukkelijk afwijkend van de Nederlandse polderoplossing van de klimaattafel.[4] Ook de Ierse burgerfora trokken de aandacht, die van 2012 over het homohuwelijk en die van 2016 over abortus: beide slepende kwesties die door burgerfora konden worden vlot getrokken.

Zou een ingeloot burgerforum ook een idee kunnen zijn voor **slepende discussies** - zoals over rekeningrijden, voltooid leven, sinterklaasfeest, oudejaarsvuurwerk - in Nederland? Dit essay kan hierop niet meteen panklare antwoorden geven, maar wel relevante overwegingen. Verderop reflecteren we op de recente ervaringen in Frankrijk en Ierland met ingelote burgerfora. Maar eerst gaan we nog wat verder in op de status van het burgerforum in het actuele debat over democratische innovatie.

2. Het ingelote burgerforum in het debat over democratische innovatie

In het actuele debat over democratische innovatie neemt het ingelote burgerforum een bijzondere plek in. Om te beginnen wordt het vaak aangedragen als redelijk alternatief of onmisbaar correctief voor de gangbare verkiezingen, die alleen maar tot partijpolitieke (schijn)gevechten zouden leiden, maar ook voor de directe stemmingen bij referenda en aanverwante volksstemmingen, die gevoelige breuklijnen in de samenlevingen onnodig zouden versterken (Van Reybrouck, 2013).
Daarnaast wordt het ingelote burgerforum door pleitbezorgers vaak voorgesteld als voordelige en superieure variant van participatieve democratie. Dat zou voortvloeien uit de **verbinding van twee principes**. Ten eerste: *loting*. Dit zou een overzichtelijk 'minipubliek' opleveren waar niet iedereen voor hoeft te worden opgetrommeld, terwijl wel iedereen een gelijke kans op vertegenwoordiging zou hebben. In plaats van loting wordt ook gesproken van *random sampling*, *sortition* of *aselecte ballotage*. Een democratie op deze grondslag wordt *aleatorisch* genoemd, of meer huiselijk een *lottocratie*. Ten tweede: *deliberatie*. Dit zou de wisselwerking in het ingelote burgerforum een fatsoenlijk, geduldig, rationeel en reflectief karakter geven. Geen massabijeenkomsten of elkaar verdringen bij de inspraakmicrofoon, maar in overzichtelijk verband een gemeenschappelijk leerproces doorlopen: dat is waar deliberatieve democraten op inzetten (Elstub, 2014; Owen & Smith, 2015).

In het Nederlandse taalgebied is het ingelote en deliberatieve burgerforum met kracht uitgedragen door David van Reybrouck, hiervoor al opgemerkt. In zijn boek met de veelzeggende titel *Tegen verkiezingen* (Van Reybrouck, 2013) presenteerde hij het ingelote burgerforum als reddingsboei voor een oververmoeid democratisch systeem dat te veel zou zijn gaan varen op de electorale (partijen)democratie. Volgens hem zijn grootschalige verkiezing nog maar een paar eeuwen gangbaar, en zeker niet de enige weg naar democratie. Dat wil niet zeggen dat al die tijd daarvoor de door hem gepropageerde burgerfora op basis van loting floreerden. Maar in de klassieke **Atheense democratie** was loting inderdaad een gekoesterd principe: verkiezingen werden geassocieerd met aristocratie, loting met democratie (Manin, 1997). Door loting had iedere burger in principe een gelijke kans - een gelijk recht én meteen een gelijke plicht - om deel te nemen aan het bestuur. Door de veelheid aan ambten en organen kwam iedere vrije, volwassen man ook wel een keer aan de beurt in de Atheense democratie. Het uitoefenen van de participatieve burgerplicht was een bewierookte deugd én een haalbare kaart omdat niet-vrije en vrouwelijke plaatsgenoten al het andere corvee voor hun rekening namen.

De Atheense voorlopers van het ingelote burgerforum, de ingelote *nomothetai*, waren in het leven geroepen als extra filter of dempingsmechanisme voor al te snelle en directe besluitvorming; de Atheners waren beducht geraakt voor demagogische misleiding. Na de teloorgang van de Atheense democratie, enkele eeuwen voor Christus, verdween de democratie gebaseerd op loting lange tijd uit beeld. In stad-

[4] D. Roovers & E. Rovers, Laat burgers politici helpen: organiseer een burgerberaad, *NRC Handelsblad*, 4/7/2020; E. Diederiks & A. Offerhaus, Kom maar door met de burgerklimaattop, *Volkskrant*, 20/8/2020.

staten als Venetië en Florence speelde loting nog wel een rol, maar dan vooral in het domein van de stedelijke elites; *random sampling* van gewone burgers voor burgerfora was geen prioriteit (Finer, 1999).

Eind vorige eeuw werd het **ingelote burgerforum herontdekt** als potentiële democratische innovatie. In *Democracy and Its Critics* suggereerde Robert Dahl, een befaamde Amerikaanse democratietheoreticus, "*to create a 'minipopulus' consisting of perhaps a thousand citizens randomly selected out of the entire demos. Its task would be to deliberate, for a year perhaps, on an issue and then to announce its choices (...) It could hold hearings, commission research, and engage in debate and discussion.*" Dahl (1989: 340) koppelde in zijn *minipopulus* het *aleatorische* principe van de aselecte steekproef aan het *deliberatieve* principe van een groep burgers die met elkaar een intensief collectief leerproces aangaan.

Bij invloedrijke auteurs als Goodin en Dryzek (2006), Fishkin (2009) en een lange reeks geestverwanten werd de *minipopulus* omgedoopt tot *deliberative minipublic*, waar allengs een steeds grotere rol aan werd toebedacht. Waar Dahl zijn *minipopulus* als een bescheiden complement zag voor electorale democratie of *polyarchie*,[5] schoven democratische vernieuwers als Van Reybrouck het deliberatieve minipubliek nadrukkelijk naar voren als alternatief en correctief voor verkiezingen en referenda. In het internationale academisch debat over democratische innovaties ging het deliberatief minipubliek een steeds grotere, volgens sommigen welhaast hegemoniale rol spelen (Smith, 2019; Hendriks, 2019). In de Angelsaksische wereld was dit wel sterker het geval dan in landen als Nederland, waar het basisidee van gezamenlijk delibereren op zoek naar consensus minder als grote vondst werd ervaren dan in de veel meer gepolariseerde politieke systemen van vooral de VS en het VK. Voor Nederland was en is de toevoeging van loting – aselect in plaats van gericht uitnodigen aan tafel - het meer intrigerende element van het deliberatieve burgerforum.

Het ingelote, deliberatieve burgerforum heeft in het debat over democratische innovatie **enkele troefkaarten**. Het teruggrijpen op de klassieke, volgens sommigen edele en zuivere Atheense lotingsdemocratie is een eerste troefkaart. De Atheense democratie heeft een zeker *snob appeal*, maar spreekt ook breder tot de verbeelding van degenen die teleurgesteld zijn geraakt in de representatieve democratie en die de indrukwekkende Atheense directe democratie hiermee fel zien contrasteren.

Een tweede troefkaart is de verwantschap van het klassieke lotingsidee met het moderne wetenschapsidee van *sampling* of aselecte steekproeftrekking. Met moderne middelen - én een meewerkende populatie - kan in theorie een steekproef worden getrokken die statistisch representatief is voor een bredere populatie. Zo zou een ingeloot burgerforum (of minipubliek) in theorie representatief kunnen zijn voor een bredere *demos* (of maxipubliek). Representatiever misschien wel dan de representatieve organen van de vertegenwoordigende democratie. En daarbij misschien ook vruchtbaarder samenwerkend door het faciliteren van deliberatie onder doorsnee burgers - door het lot bijeengebracht. Als zij de tijd, ruimte en middelen krijgen om van gedachten te wisselen, dan zou collectieve wijsheid, een verrijkte publieke opinie, het gedroomde resultaat zijn.

De organisatoren van ingelote minipublieken steken doorgaans veel energie in het ondersteunen van de deliberatie, met vaak ook creatieve en energiegevende werkvormen. Deelnemers hebben vaak het idee aan iets bijzonders te hebben deelgenomen.

Toch zijn er **ook kwetsbaarheden**, die de afgelopen decennia in de praktijk van ingelote minipublieken aan het licht zijn gekomen. Zo blijkt, onder meer uit onderzoek naar de Nederlandse G1000s, dat degenen die na 'inloting' daadwerkelijk komen opdagen zeker niet altijd representatief zijn (Boogaard, c.s., 2016). Binnen de aselecte steekproef vindt zelfselectie plaats, wat vaak toch weer de *usual suspects* bij elkaar brengt. Onwilligen kunnen niet worden geprest om te komen opdagen - anders dan in het oude Athene, waar onwilligen met een in rode verf gedoopt touw van de agora naar de volksvergadering werden gedreven.

[5] Het idee van de *minipopulus* verscheen pas op de een-na-laatste bladzijde van het 341 bladzijden tellende betoog van Dahl (1989) - meer als toevoeging dan als kernthema. Cf. Saward (2001)

Hieronder steekt het meer fundamentele punt dat de moderne samenleving ver afstaat van het klassieke Athene. Willekeurige loting of *aselecte sampling* voor belangrijke rollen in het publieke domein is niet alleen lastig te realiseren, maar ook moeilijk te verkopen in een diepgaand selectionistische samenleving, waarin kandidaten voor belangrijke rollen en opdrachten doorgaans gericht worden geselecteerd, vaak na grondige *screening* op verdienstelijkheid. Al is er op de uitwerking veel commentaar, de grondgedachte van de polderende en vertegenwoordigende democratie - professionele zaakwaarnemers het publieke veld in sturen - wordt in Nederland breed gesteund.[6] Bij willekeurige steekproeftrekking is de kans aanwezig dat degenen die echt iets hebben, willen of kunnen met het onderwerp *geen* plek aan tafel krijgen, terwijl degenen voor wie dit niet geldt *wel* een plek aan tafel krijgen. Bij loting bepaalt het toeval wie mag participeren en wie zich moet schikken in het oordeel van willekeurige anderen. De uitleg dat dit nu eenmaal gebeurt als gevolg van *random* selectie zal niet iedereen geruststellen; '*random*' is in de hedendaagse cultuur bepaald geen aanbeveling.[7]

In sommige gevallen kan een eventueel kennistekort of de mogelijke afwezigheid van een relevant perspectief worden gecompenseerd door een bekwame ondersteuning van het proces. In andere gevallen kan de kwetsbaarheid van een ingeloot minipubliek minder makkelijk worden opgeheven door bekwaam modereren of faciliteren. Veel hangt af van de vraag of opdracht die wordt meegegeven aan een burgerforum, dat per definitie beperkte tijd en mogelijkheden heeft. Het meest kwetsbaar zijn de evenementen van één dag of één weekend met uit der aard grenzeloze opdrachten (type: kom met een goed plan voor de toekomst van België, Schotland, enzovoorts). Burgerfora die meerdere keren bijeenkomen over een wat langere periode (bijvoorbeeld vijf lange weekends verspreid over driekwart jaar) staan steviger in de schoenen, maar ook die lijken met sommige kwesties beter uit de voeten te kunnen dan met andere. Ingewikkeld zijn de zogenaamde *wicked problems* die vragen om zeer uitgebreid en vaak technisch beleidsknutselen.

Een burgerforum komt mogelijk beter tot zijn recht als om een soort jury-oordeel wordt gevraagd over kwesties die slechts tot op zekere hoogte technisch of rationeel kunnen worden afgewikkeld, **kwesties die een patstelling of dilemma kennen** waarin het gezond verstand van verzamelde burgers mogelijk klaarheid kan geven. Laten we wat uitgebreider te kijken naar recente ervaringen met ingelote burgerfora - in Frankrijk en Ierland - die op verschillende manieren met verschillende opdrachten op pad werden gestuurd.

[6] Zie het grootschalig, langjarig onderzoek terzake van SCP, NKO, EVS, Eurobarometer, samengebracht in Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur, Hendriks c.s (2015); alsook Eindrapport Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018).

[7] D. Kramer (Woord van de week, *Volkskrant*, 19/8/2020) wijst op de negatieve bijklank die vooral jongeren aan het woord *random* meegegeven. *Random* staat dan voor inwisselbaar, triviaal, betekenisloos.

3. Recente ervaringen met het ingelote burgerforum in Frankrijk en Ierland[8]

3.1 De Ierse Citizens' Assembly en de regeling van abortus

Na de financiële crisis van 2008-2009 was het vertrouwen in de Ierse politiek op een dieptepunt beland. Niet alleen op financieel gebied maar ook op andere terreinen werd hardop getwijfeld aan het handelingsvermogen van de staat. Om de malaise te bestrijden werd in Ierland in het afgelopen decennium tot tweemaal toe, in 2013 en 2016, een ingeloot burgerforum opgericht, die beide opmerkelijke vervolgen kregen: de regeling van het homohuwelijk en de verruiming van het abortusrecht, gefiatteerd door afrondende referenda in respectievelijk 2015 en 20118. Voor de overzichtelijkheid richt deze paragraaf zich op de *Citizens' Assembly* van 2016 (waar lijnen uitgezet bij de eerdere *Constitutional Convention* van 2013 in doorwerken).[9]
Een resolutie van het Ierse Lagerhuis gaf de *Citizens' Assembly* van 2016 het mandaat zich over de volgende zaken te buigen en naar eigen goeddunken aanbevelingen te doen aan de volksvertegenwoordiging: 1) het achtste amendement van de grondwet, oftewel de zeer restrictieve regeling van abortus; 2) hoe het tebeste reageren op de uitdagingen en kansen van een vergrijzende bevolking; 3) parlementen voor bepaalde tijd; 4) de wijze waarop referenda worden gehouden; 5) hoe de staat van Ierland een koploper kan maken in de strijd tegen klimaatverandering.[10]

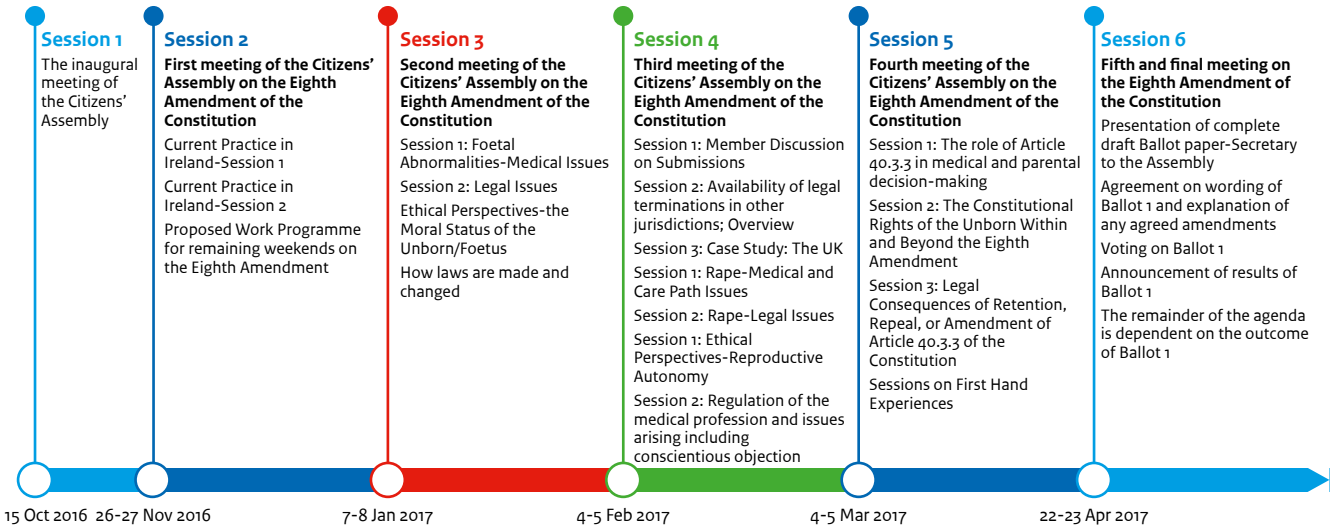
Dat het **eerste onderwerp, abortus, met voorrang behandeld** zou worden was bij voorafgaande coalitieonderhandeling bepaald. Zelfs de VN had bij de Ierse regering aangedrongen op regeling van deze slepende en splijtende kwestie. In het breder aangewakkerde debat roerden *pro-life* (voor de rechten van het ongeboren leven) en *pro-choice* (voor de verantwoordelijkheid van de moeder) zich nadrukkelijk.[11]
De abortuskwestie kreeg uiteindelijk ook de meeste aandacht van de *Citizens' Assembly*; er werd in totaal 9,5 dag aan besteed.[12]

In totaal is de *Citizens' Assembly* twaalf keer bijeengekomen, tussen oktober 2016 en april 2018; haar eindverslag is op 21 juni 2018 gepubliceerd. De eerste bijeenkomst werd gehouden op 15 oktober 2016 in Dublin Castle. Latere vergaderingen vonden plaats in Grand Hotel Malahide in Dublin County. In tegenstelling tot de eerdere *Constitutional Convention* deden politici niet mee. De *Citizens' Assemblee* bestond uit de voorzitter, Ms. Justice Mary Laffoy, en 99 doorsnee burgers. De deelnemers waren aangezocht door een bureau voor opiniepeiling en marktonderzoek (*REDC*) en werden verondersteld een afspiegeling te zijn van de bredere bevolking in termen van leeftijd, geslacht, maatschappelijke klasse en woonplaats.[13]
De vergaderingen van de Burgerasssemblee werden via *live streaming* gedeeld en media mochten de

[8] Deze paragraaf is gebaseerd op voorstudies van Daniël van der Lee van de Franse en Ierse burgerfora.
[9] Voor meer over de eerdere Constitutional Convention, zie: Farrel, Suiter & Harris (2020).
[10] *First Report* and *Recommendations* of the *Citizens' Assembly*, The Eight Amendment of the Constitution, 2017, 29 june 2017
[11] *Pro-life*: ziet abortus als moord, een misdaad tegen het ongeboren leven; meent leven-en-dood keuzes niet aan mensen zijn; wil voorkomen dat het achtste amendement in de grondwet wordt opgeheven; stuurt een *No Road Show* door Ierland (er worden posters opgehangen, folders en plastic poppetjes van een tien weken oude foetus uitgedeeld om te laten zien dat het dan al een mens in miniatuurvorm is); krijgt steun van de rooms-katholieke bisschoppen die zich nadrukkelijk laten horen en hun parochieleden oproepen tegen te stemmen bij het referendum. *Pro-choice*: acht abortus gerechtvaardigd wanneer het welzijn van de vrouw en haar leven in gevaar is; meent dat abortus een vrije keuze moet zijn; pleit voor het opheffen van het achtste amendement; vindt steun bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM); ook het VN-Mensenrechtencomité en Amnesty International spreken zich uit voor de rechten van de vrouw. Cf. T. Ketelaar, Steeds meer Ieren eisen recht op abortus. *NRC Handelsblad* (23 november 2012); J. Spijkerman en E. van Vlastuin, Iers gevecht over abortus op afroep, *Reformatorisch Dagblad* (19 mei 2018).
[12] Zie Farrell, Suiter & Harris (2019).
[13] Er waren oorspronkelijk 48 mannen en 51 vrouwen geselecteerd. Dit waren 10 mensen in de leeftijd van 18-24 jaar, 29 in de leeftijd van 25-39 jaar, 28 in de leeftijd van 40-54 jaar en 32 in de leeftijd van 55 jaar en ouder. Er waren 45 deelnemers uit de demografische ABC1-groep en 48 van de C2DE-groep. Er waren 6 boeren. Verder waren er 28 mensen uit Dublin, 25 uit de rest van Leinster, 27 uit Munster en 19 uit Connacht-Ulster. Bron: *The Irish Times*, Who exactly are the citizens in the Citizens' Assembly? (2017-04-24).

plenaire vergaderingen onder bepaalde voorwaarden bijwonen. De deelnemers moesten zich onthouden van interviews en openbaar commentaar (ook via de sociale media).

Figuur 1: Chronologie van de Ierse Burgerassemblee



Bron: First Report and Recommendations of the Citizens' Assembly

Deliberatieve werkvormen bestonden uit presentaties, vraag- en antwoordsessies, debatten, rondetafelgesprekken en plenaire sessies. Het streven naar inclusieve participatie en beraadslaging kwam tot uiting in centrale beginselen van de *Assembly*: openheid, eerlijkheid, efficiëntie, gelijk spreekrecht, respect en collegialiteit.

Tijdens de bijeenkomsten over abortus luisterden de deelnemers naar een reeks juridische en medische professionals alsook naar indringende ervaringsverhalen van vrouwen. Na uitgebreide deliberatie werd de stemming over het onderwerp binnen de *Citizens' Assembly* gepeild. In het weekend van 22 en 23 april 2016 werd op de eerste dag aan de deelnemers gevraagd of Artikel 40.3.3 van de Ierse grondwet (vastgesteld bij het achtste amendement) onverkort zou moeten worden gehandhaafd of niet. Vervolgens werd gevraagd of het artikel zou moeten worden ingetrokken of vervangen. Een meerderheid van 51 tegen 38 stemde voor vervanging van het achtste amendement door een grondwettelijke bepaling die de Oireachtas, het Nationale Parlement van Ierland, machtigt om wetgeving vast te stellen over zwangerschapsafbreking, eventuele rechten van de ongeborenen en eventuele rechten van de vrouw.

Op de tweede dag werden meer specifieke aanbevelingen voor de beoogde wetgeving geformuleerd. Aan de deelnemers werd een aantal gevallen voorgelegd, met de vraag of en zo ja op welke termijn (12 weken, 22 weken of ongelimiteerd) abortus in zulke gevallen wel of niet mogelijk zou moeten zijn. Wat is wijsheid in het geval van verkrachting, fatale foetale afwijkingen, ernstige risico's voor de mentale en fysieke gezondheid van de vrouw, en meer van zulke eventualiteiten?[14] Uit de **reeks van stemmingen**

[14] De te overwegen eventualiteiten zijn na inbreng van de deelnemers uitgebreid van 8 naar 13 relevante situaties en overwegingen: reële en aanzienlijke fysieke risico's voor het leven van de vrouw; reëel en substantieel risico voor het leven van een vrouw door zelfmoord; ernstig risico voor de lichamelijke gezondheid van de vrouw; ernstig risico voor de geestelijke gezondheid van de vrouw; ernstig risico voor de gezondheid van de vrouw; risico voor de lichamelijke gezondheid van de vrouw; risico voor de geestelijke gezondheid van de vrouw; risico voor de gezondheid van de vrouw; zwangerschap als gevolg van verkrachting; foetale afwijking met waarschijnlijk de dood tot gevolg voor of kort na de geboorte; significante foetale afwijking die waarschijnlijk niet zal leiden tot de dood voor of kort na de geboorte; sociaaleconomische redenen; geen opgave van redenen.

kwam duidelijk naar voren dat de deelnemers abortus tot op zekere hoogte, maar niet zonder meer, op aanvraag beschikbaar wilden stellen.[15]

Op 29 juni 2017 werd het eindrapport van de *Citizens' Assembly* over abortus gepubliceerd en aan de volksvertegenwoordiging voorgelegd, waar het op 20 september 2017 is behandeld in een openbare zitting. Met parlementaire instemming heeft de Ierse regering uiteindelijk een **referendum uitgeschreven** over opheffing van het achtste amendement van de grondwet conform het voorstel van de *Citizens' Assembly*. Bij dit referendum, op 25 mei 2018, stemde 66,4 procent voor opheffing, terwijl 33,6 procent tegen stemde. Dit gaf ruimte voor nieuwe wetgeving omtrent zwangerschapsbeëindiging, vastgesteld in 2018.

Met de nieuwe abortuswetgeving zijn niet alle problemen meteen verdwenen. Ierse artsen beroepen zich massaal op gewetensbezwaren en mensen blijken ook met de nieuwe wetgeving tussen wal en schip te vallen.[16] *Pro-Lifers* en leden van de oppositie zijn nog steeds ongelukkig met de nieuwe wetgeving en verwijten de *Citizens' Assembly* dat ze vooringenomen zou hebben gehandeld en niet-representatief zou zijn geweest vanwege het grote verloop van deelnemers (in totaal waren niet 99 maar 152 deelnemers betrokken geweest).

Het gegeven dat het advies van het minipubliek met een zeer ruime meerderheid gesteund werd door het maxipubliek maakt hier wel een groot verschil. Een meerderheid van 66,4 procent geeft een duidelijk signaal in een Angelsaksische context; en er kan niet gezegd worden dat de Ieren totaal onvoorbereid in een referendum moesten stappen. De *Citizens' Assemblee* ondervond niet alleen intern een transformatieproces; omdat het een **gekoppeld burgerforum** was maakte het bredere publiek en de politiek het transformatieproces ook mee. Ierse burgers bleken tot meer verandering bereid dan Ierse politici tot voor kort mogelijk achtten.[17]

De Ierse politiek lijkt inmiddels de smaak te pakken te hebben. In 2013 was de eerste *Constitutional Convention* van start gegaan; in 2016 de hier uitgelichte *Citizens' Assembly*; en in 2019 is vervolgens alweer een nieuw burgerforum aan het werk gezet, met ditmaal bijzondere aandacht voor *gender equality*. Ierse politicologen spreken van de systematisering van burgerfora in de Ierse democratie.[18] De meest bekende wapenfeiten tot nu toe zijn de regeling van het homohuwelijk en abortus, per ingeloot burgerforum plus referendum. In dezelfde constructie is ook het verbod op blasfemie uit de grondwet geschrapt. Andere thema's zijn minder opvallend met een bijeenkomst en een rapport afgehandeld.[19]

3.2 De Franse Convention Citoyenne voor het klimaat

De afgelopen decennia zijn in Frankrijk verschillende pogingen ondernomen tot invoering van een CO_2-belasting voor het klimaat. De verhoging van de belasting op diesel en benzine in 2018 leidde tot felle protesten, waarbij de *gilets jaunes* voorgingen in de volkswoede. In reactie hierop lanceerde president Macron allereerst op 15 januari 2019 het *Grand Debat*,[20] en vervolgens op 25 april 2019 de *Convention Citoyenne pour le Climat* (CCC) - het ingelote burgerforum dat hier centraal staat.

[15] Zie voor de uitslagen van de stemmingen pagina 32 tot 37 van het eindrapport: *First Report* and *Recommendations* of the *Citizens' Assembly*, *op cit.*

[16] Zie Browne & Calkin (2020); https://nieuwsredactie.fhj.nl/index.php/2020/06/05/vernieuwde-ierse-abortuswet-blijft-een-problematische-strijd/(bezocht 10 november 2020)

[17] The Economist, Amateurs to the rescue Politicians should take citizens' assemblies seriously, *The Economist* (2020-09-19); Bas Mesters, Een cadeau aan de politiek, Burgerpanels denken mee met de overheid. *De Groene Amsterdammer* (13 februari 2020); https://participedia.net/case/5316 (website bezocht op: 26 oktober 2020)

[18] Farrell, Suiter & Harris (2019).

[19] Zie de andere vier thema's van de *Citizens' Assemblee* van 2016. Vergrijzing: bijeenkomsten 8-11 juni; rapport 8 december 2017. Parlementaire zittingsduur: bijeenkomst 14-15 april; rapport 18 april 2018. Organisatie referenda: bijeenkomst 13-14 januari; rapport 1 juni 2018. Ierland een koploper tegen klimaatverandering; bijeenkomsten op 30 september-10ktober, 4-5 november; rapport 21 juni 2018; voor het laatste thema is een speciale parlementaire commissie opgericht.

[20] Tijdens een twee maanden durende marathon van 10.000 bijeenkomsten die verspreid waren over heel Frankrijk konden burgers hun zorgen en angsten delen.

Bij oprichting heeft de CCC de opdracht gekregen om een reeks voorstellen te formuleren om de klimaatverandering te bestrijden. Het doel is om tegen 2030 een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 40% te bereiken (ten opzichte van 1990), en wel in een geest van sociale rechtvaardigheid.[21] De Franse president en zijn regering toonden zich van meet af aan gecommitteerd aan de CCC.[22] Al bij oprichting zegde president toe de voorstellen van de burgerconventie 'zonder filter' door te geleiden naar het parlement ofwel een referendum, ofwel eigen wetgeving. Hij behield zich wel het recht voor op drie jokers om niet álle voorstellen direct te hoeven doorgeleiden. In januari 2020 heeft hij deze toezegging herhaald toen hij 2.5 uur aanwezig was bij een avondsessie van de CCC om vragen te beantwoorden.

Eind juni 2020, toen de CCC zijn eindadvies had geformuleerd, nodigde president Macron alle leden uit in de tuin van zijn Elyssée-paleis. In een toespraak nam president Macron alle **149 voorstellen van de burgerconventie, minus drie jokers**, voor verdere doorgeleiding aan en zegde hij alvast 15 miljard euro toe voor de implementatie. Op drie punten zette hij zijn aangekondigde jokers in:

- De rechten van de natuur worden niet boven die van de mens geplaatst;
- De maximumsnelheid wordt niet aangepast;
- Er komt geen belastingheffing van 4 procent op dividenduitkeringen.

Om te komen tot een representatieve samenstelling van de Franse burgerconventie is het bureau *Harris Interactive* ingeschakeld; 255.000 mensen zijn telefonisch benaderd; 70% gaf aan bereid te zijn deel te nemen; uit deze groep zijn 150 burgers aangezocht die een afspiegeling zouden zijn van de bredere populatie in termen van geslacht, leeftijd, inkomen en woonplaats. De minimumleeftijd voor deelname was 16 jaar. Er was een vergoeding van € 86,- per dag, kosten voor kinderopvang werden gecompenseerd, hotelovernachtingen en treinkaartjes werden geregeld. Het budget was 5 miljoen euro. Om rekening te houden met mogelijke uitval van deelnemers, vóór of tijdens de werkzaamheden, werd een groep van plaatsvervangende leden met uiteenlopende achtergronden samengesteld. Uiteindelijk werden 25 nieuwe leden ingebracht, terwijl 15 leden om professionele of persoonlijke redenen afhaakten; tegen het eind telde de CCC zodoende 160 deelnemers.

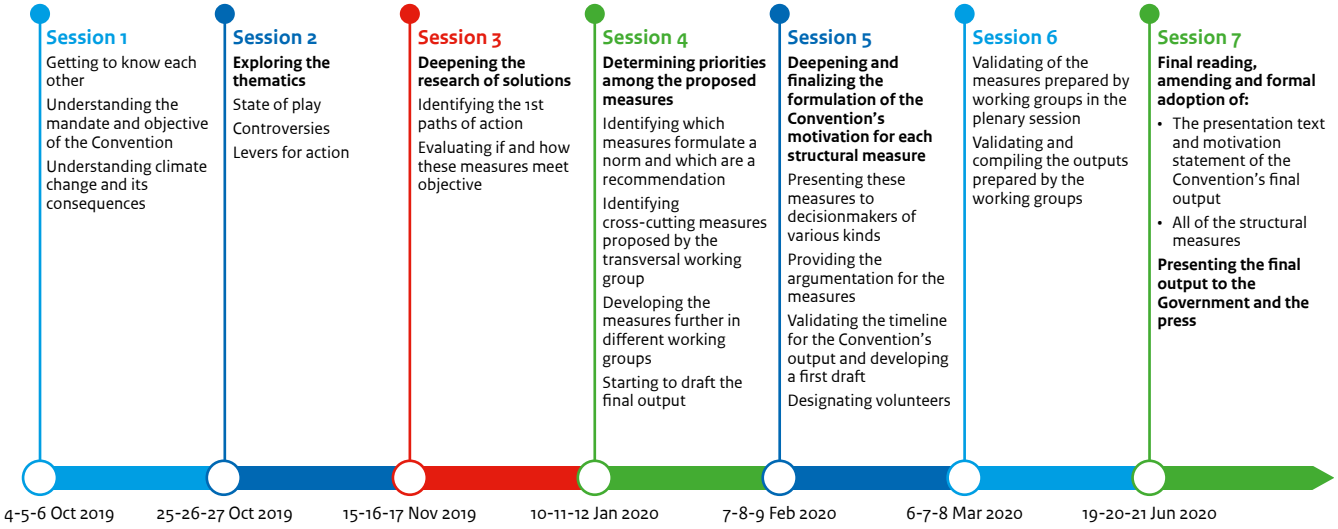
De organisatie van de CCC was in handen van een *Governance Committee*: twee co-voorzitters, een verslaglegger, drie klimaatexperts, drie experts in participatieve democratie, vier sociaal-economische experts, en twee personen aangesteld door de minister van ecologische transitie vanwege hun expertise in klimaat en participatie. Op basis van loting werden vanuit de CCC ook een paar leden afgevaardigd naar het *Governance Committee*. Verder was er een raad van toezicht die onpartijdigheid en integriteit moest borgen, en een team voor technische en wettelijke ondersteuning en voor praktische coördinatie. Voor het deliberatieve proces waren van begin oktober 2019 tot eind juni 2020 zeven sessies ingepland in het Paleis van Iéna: het hoofdkantoor van de Internationale Kamer van Koophandel en de ESEC (de Economische, Sociale en Ecologische Raad).[23] Van alle bijeenkomsten zijn opnames gemaakt die te zien zijn op de website van de Conventie. De eerste bijeenkomsten waren fysiek; vanwege corona vonden latere bijeenkomsten ook *online* plaats. De CCC heeft in totaal een 140-tal experts geraadpleegd.

[21] https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/06/Dossier-de-presse-CCC-juin-2020.pdf (bezocht op: 29 oktober 2020)

[22] The Economist, *op cit.* (2020-09-19).

[23] De ESEC wordt informeel ook weleens de Franse 'derde kamer' genoemd. Sommigen hebben gedacht om een ingeloot burgerforum te maken tot een permanente derde kamer. Zie Yves Sintomer (2011: 296).

Figuur 2: Chronologie van de Franse Burgerconventie



Bron: www.conventioncitoyennepourleclimat.fr

Bij de tweede sessie, op zondag 6 oktober 2019, hebben de leden van de Conventie zich verdeeld over vijf thematische groepen, die de benodigde sociale veranderingen zouden weerspiegelen: 1) *Se nourrir* - voedsel en landbouw, 2) *Se loger* - huisvesting en accommodatie, 3) *Travailler & Produire* - werkgelegenheid en industrie, 4) *Se déplacer* - ontwikkeling en transport, 5) *Consommer* - levensstijlen en consumptiepatronen.

Op 10 april 2020 zet de CCC een tussenstap vanwege de coronacrisis. De burgerconventie stuurt alvast 50 voorstellen (een derde van het uiteindelijke pakket) naar de uitvoerende macht om via "*een ander, humaner en veerkrachtiger economisch en maatschappelijk model*" uit de crisis te kunnen komen.[24] Aangezien over de voorstellen nog niet formeel is gestemd door de CCC, die ook nog niet klaar is met haar werk, is besloten deze voorstellen nog niet te delen met de Franse samenleving. Uiteindelijk zou dat wel moeten. "*Deze crisis gaat ons allen aan en zal alleen worden opgelost door een gezamenlijke inspanning, het betrekken van de burgers bij de voorbereiding en de besluitvorming.*"[25]

Na stemming over alle voorstellen brengt de CCC ten slotte op 22 juni 2020 haar 149 maatregelen naar buiten gericht op het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen en het bestrijden van klimaatverandering.[26] Inhoudelijk zijn bijna alle voorstellen al langer bekend, zeker onder degenen die de burgers hebben begeleid vanuit milieuperspectief. Van de nadruk die wordt gelegd op de energierenovatie van gebouwen tot de oproep om de spoorwegen weer op gang te brengen was een groot deel van de aanbevolen maatregelen al te vinden op het Grenelle-forum (eind 2007 georganiseerd om te debatteren over een agenda voor duurzame ontwikkeling in Frankrijk).[27] De CO_2 belasting die de *gilets jaunes* de straat op kreeg is geen onderdeel van het pakket.

[24] De CCC geeft als reden voor het vervroegde rapport, dat 1) de crisis die we doormaken verband lijkt te houden met de klimaatverandering en de aantasting van het milieu; 2) het dringend noodzakelijk is om nu te handelen voor de wereld van morgen; en 3) ze het als haar plicht beschouwt. Daaraan koppelt de CCC: 1) de wens dat een uitweg niet zal worden bereikt ten koste van het klimaat, de mensen en de biodiversiteit; 2) dat de exit-strategie uit de coronacrisis voorbereidt op de toekomst; 3) dat de financiering die in het kader van het crisisherstel wordt gemobiliseerd, maatschappelijk verantwoord is. De Conventie schrijft dat ze zich ervan bewust is dat deze transformatie van het model niet alleen kan plaatsvinden op nationaal niveau, maar dat ook internationale betrekkingen moeten worden herzien in de geest van sociale rechtvaardigheid en het bevorderen van klimaatvriendelijke regulering van de globalisering.

[25] https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/2020/04/20/contribution-of-the-citizens-convention-on-climate-for-a-way-out-of-the-crisis (bezocht op: 29 oktober 2020).

[26] *#SansFiltre - Suivi des 149 mesures de la Convention* (2020, oktober 8). Opgehaald van Les150: https://sansfiltre.les150.fr

[27] https://theconversation.com/debat-la-convention-citoyenne-pour-le-climat-et-apres-141891

Dimitri Courant, één van de waarnemers van de CCC, zet vraagtekens bij de veronderstelde representativiteit van de burgerconventie.[28] Statistisch gezien is de groep te klein en ingelote deelnemers zijn niet verplicht om deel te nemen. Binnen de CCC overheerst de tevredenheid met het eigen werk. De CCC zou tegemoetkomen aan een dubbele verwachting van de Franse bevolking: verder en sneller strijden tegen de klimaatverandering; en burgers meer inspraak geven in de publieke besluitvorming. Deelnemers aan de CCC geven aan dat ze oplettender en daardoor ook meer tolerant zijn geworden voor de mening van anderen.[29]

Anders dan in Ierland zijn in Frankrijk de voorstellen van het burgerforum vooralsnog niet doorgeleid naar een referendum, al heeft Macron wel gesproken over mogelijk twee opvolgende referenda.[30] Op 24 en 25 juni 2020 (een paar dagen nadat de CCC haar voorstellen publiceerde) is een **online enquête uitgevoerd** onder een representatieve steekproef van 1005 Fransen. Hiermee werd een wat bredere steekproef van Fransen bevraagd, maar dit was nog steeds een steekproef en geen bevraging van het omvattende electoraat. De geënquêteerde Fransen stemden in met de belangrijkste maatregelen van de Conventie, behalve de snelheidsbeperking op de snelwegen; die werd met grote meerderheid verworpen. Over het geheel genomen werden de voorstellen goedgekeurd door de respondenten. Van degenen die van de voorstellen hebben gehoord stemde een meerderheid van 62% met de voorstellen in. Een grote meerderheid van 73% meende echter dat slechts een klein deel van de voorstellen door de uitvoerende macht zou worden uitgevoerd. Een nog grotere meerderheid van 81% zou de belangrijkste maatregelen van de Conventie aan een referendum willen onderwerpen.[31]

4. De recente ervaringen in Ierland en Frankrijk en het bredere debat over burgerfora

Zoals opgemerkt heeft het burgerforum als democratisch vernieuwingsconcept **comparatieve plus- en minpunten**; in Tabel 1 hebben we ze in algemene zin op een rij gezet en voor de duidelijkheid vergeleken met het referendum als alternatief burgergestuurd democratisch instrument (de meest voorkomende binaire variant die een voor/tegenkeuze mogelijk maakt).[32]

[28] D. Courant, La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative, *Revue Projet*, 2020/5 (N° 378), p. 60-64. DOI: 10.3917/pro.378.0060, URL: https://www.cairn-int.info/revue-projet-2020-5-page-60.html. Cf. T. Pech, Le bilan de la Convention citoyenne, *Études*, 2020/10, p. 43-51. DOI: 10.3917/etu.4275.0043. URL : https://www.cairn-int.info/revue-etudes-2020-10-page-43.htm

[29] The Economist, *op cit.* (2020-09-19).

[30] Bronnen: https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/convention-citoyenne-sur-le-climat/convention-citoyenne-pour-le-climat-trois-questions-sur-les-recours-au-referendum-envisages-par-emmanuel-macron_4027627.html; https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/06/29/environnement-macron-propose-deux-referendums_6044571_823448.html (bezocht 10 november 2020).

[31] *Les mesures de la Convention citoyenne séduisent les Français…à l'exception notable des 110 km/h*. (2020, oktober 8). Opgehaald van ODOXA L'Opinion tranchée: http://www.odoxa.fr/sondage/mesures-de-convention-citoyenne-seduisent-francais-a-lexception-notable-110-km-h.

[32] Voor een overzicht van het debat over referenda, aanvullend op het eerder behandelde debat over ingelote burgerfora, zie Hendriks, Van der Krieken en Wagenaar (2017).

Tabel 1: het ingelote burgerforum versus het binair referendum

Relevante criteria	Ingeloot burgerforum	Binair referendum
Inclusie en participatie Gelijke kansen op meedoen en meetellen?	+ gelijke kans op inloting in minipubliek... - ... maar zelfselectie bedreigt representativiteit - overgroot deel maxipubliek staat per definitie buiten minipubliek	+ iedereen kan op gelijke voet meedoen, meepraten, meestemmen + niet-participatie kan eenvoudig worden gemeten en eventueel genormeerd
Invloed en controle Grip op besluitvormings -agenda, -proces, -uitkomst?	+ binnen minipubliek sterke greep op agenda en besluitvorming; + genuanceerd stuursignaal mogelijk - doorwerking stuursignaal buiten minipubliek niet vanzelfsprekend	+ referendum geeft scherp, niet te missen stuursignaal - ruw stuursignaal (voor/tegen) kan wringen met complexe werkelijkheid
Reflectie en deliberatie Open, zorgvuldig proces van collectief leren?	+ uitgebreide, diepgaande, gefaciliteerde bijscholing en deliberatie; - meest creatieven/verstandigen op onderhavig terrein blijven wellicht buiten ingeloot burgerforum	+ referendum kan maatschappelijk debat stimuleren door hoge attentiewaarde - deelnemersveld te groot om intensief bij te scholen - debat kan (bi)polariseren in een 'dialogue of the deaf'
Werkzaamheid en efficiency Praktisch, doelmatig model van werken?	+ overzichtelijke steekproef en werkgroep - uitgesponnen integratief overlegproces niet vanzelfsprekend doelmatig	+ efficient 'push-button' besluitvormings-en aggregatiemodel - organisatiekosten vanwege grootschaligheid
Verantwoording en verantwoordelijkheid Helder wie kan worden aangesproken?	- constitutioneel onbestemd wie/wat voorstellen doet: onduidelijk status burgerforum/minipubliek/steekproef - burgerforum niet aanspreekbaar/ afrekenbaar op vervolg en implicaties (doorgaans ontbonden na gedane zaken) - creatie nieuwe 'achterkamer', werkend onder publieke radar	+ constitutioneel helder wie/wat keuze maakt: kiezersvolk/electoraat - kiezersvolk niet aanspreekbaar/afrekenbaar op vervolg en implicaties

Tabel 1 bundelt de comparatieve sterktes en zwaktes van het burgerforum als generiek concept. Het ene ingelote burgerforum is echter het andere niet, zoals het ene referendum ook het andere niet is. De grondvorm heeft bepaalde kenmerken - waaraan bepaalde kansen en risico's kleven - maar de bijzonderheden van het ontwerp en de inbedding kunnen groot verschil maken. Juist in dit opzicht zijn de Franse en Ierse cases leerzaam. In beide gevallen is nadrukkelijk - en aanmerkelijk meer dan bij eerdere nationale burgerfora - aandacht besteed aan de **koppeling van het burgerforum aan de relevante buitenwereld**.

In Ierland werden de aanbevelingen van het ingelote burgerforum (het minipubliek) voor de regeling van abortus geaccordeerd door het bredere electoraat (het maxipubliek) per referendum. Ook politici waren nauw bij het proces betrokken, zowel bij de start als bij de doorgeleiding van de uitkomst van het burgerforum. Het contrast is groot met eerdere ervaringen in onder meer IJsland (waar de nationale politiek de uitkomsten van de *Citizens' Assembly* uit 2011 en een daarmee overeenstemmend referendum ruwweg verwierp), in België (waar de politiek weinig opvolging gaf aan de meervoudige boodschap van de G-1000 uit 2011), Nederland (waar de politiek de aanbevelingen van het Burgerforum Kiesstelsel uit 2006 zonder al te veel moeite naast zich neerlegde) en British Columbia in Canada (waar het voorstel van

een *Citizens' Assembly on Electoral Reform* uit 2004 bij een navolgend referendum door het 'maxipubliek', het bredere electoraat, werd verworpen).[33]

Het Franse burgerforum over het klimaat kon rekenen op uitgesproken betrokkenheid van de Franse president. Hij beloofde de uitkomsten door te geleiden naar eigen wetgeving, het parlement ofwel een referendum, met uitzondering van drie belangrijke jokers. Hoewel die belofte een stuk sterker was dan wat de eerdergenoemde burgerfora in Nederland, België en IJsland in handen hadden, ontbrak het de Franse burgerconventie in vergelijking met de Ierse burgerassemblee aan een **zelfstandig pad naar bredere legitimatie** - onafhankelijk van de Franse president, die hier nadrukkelijk als sluiswachter functioneerde. In Ierland was van meet af aan duidelijk dat een eventuele nieuwe regeling van abortus (of het homohuwelijk een aantal jaren eerder) een constitutioneel-verplicht referendum zou vergen. In Ierland zijn deze zaken in de Grondwet geregeld en is een constitutioneel-verplicht referendum nodig voor bredere legitimatie. In Frankrijk is het traditioneel de president die *top-down* referenda uitschrijft - of temporiseert zoals tot nu toe bij dit dossier.

Een ander belangrijk verschil is het soort product dat de burgerfora in Ierland en Frankrijk leverden. Hoewel de vraagstelling eerst wat breder was bedacht, spitste de Ierse *Citizens' Assembly* van 2016 zich al vrij snel toe op het eerste agendapunt: de regeling van abortus. Abortus is een heikele morele kwestie, maar ook een relatief **afgebakend en diepmenselijk dossier**. Het klimaatvraagstuk, het hoofdthema van het Franse burgerforum, is niet alleen technisch-inhoudelijk complex maar ook nog eens vergaand verknoopt met andere beleidsdossiers met ingewikkelde afwegingen van kosten en baten, acties en reacties. Wat betekent het instellen of verhogen van een milieubelasting bijvoorbeeld voor het concurrentie-, werkgelegenheids- en verkeersbeleid, voor de belastingdruk en het begrotingstekort?

De uitkomst van de Franse *Convention Citoyenne* valt op door zijn meervoudigheid (149 uiteenlopende klimaatbeleidsmaatregelen). De uitkomst van de Ierse *Citizens' Assembly* is in eerste instantie enkelvoudig (een voorstel voor het constitutioneel verankeren van legale abortus). Het Ierse burgerforum bezag de *case* voor legalisering van abortus en formuleerde een jury-oordeel (wij, leden van het gelote burgerforum, adviseren versoepeling van de abortusregeling). Het Franse burgerforum toog aan het beleidsknutselen en kwam met een veelomvattend adviesrapport (wij, leden van het burgerforum, vinden dit omvangrijke pakket aan beleidsmaatregelen nuttig, nodig en verantwoord).

Hoewel het stof nog niet genoeg heeft kunnen neerdalen, en we dus voorzichtig moeten zijn met oordelen, lijkt het erop dat beide cases in vergelijking met eerdere nationale burgerfora belangrijke verbeteringen laten zien in het ontwerp en de inbedding van het burgerforum. Het lijkt er ook op dat het **Ierse burgerforum meer nog dan het Franse in zijn kracht** is gezet. De combinatie van toegespitst vraagstuk, enkelvoudig jury-oordeel, legitimatie per referendum en politieke procesbetrokkenheid is een krachtige. De inherente kwetsbaarheid van een minipubliek - dat het overgrote deel van het maxipubliek erbuiten staat en zich er niet als vanzelfsprekend in kan herkennen - werd in het Ierse geval gecompenseerd door de toevoeging van een afrondend referendum, waarmee het omvattende maxipubliek zich finaal kon uitspreken. Door de focus te richten op een dossier van diepmenselijke aard, waarbij een zaak moest worden beslecht die politiek al jaren vastzat, kreeg het Ierse burgerforum een passende opdracht, die door verstandige design-en inbeddingskeuzes effectief kon worden vervuld.

Ingelote burgerfora zijn inherent kwetsbaar voor de *mission impossible* bedenking. Wordt een willekeurig bijeengebrachte groep politiek-bestuurlijk onervaren personen in een serie weekends niet voor een ondoenlijk zware opdracht gesteld? Is het redelijk en eerlijk om bijvoorbeeld een doortimmerd beleids-

[33] Voor de Nederlandse casus zie noot 2; voor de Belgische casus zie Caluwaerts & Reuchamps, 2015; voor de IJslandse casus zie Olafson, c.s., 2016; voor de Canadese casus zie Lang, 2007. Wat in de Candese casus gebeurde zagen we ook bij één van de voorstellen voortkomend uit de *Constitutional Convention*: het voorstel om de verkiesbare leeftijd voor het presidentschap te verlagen van 35 naar 21 jaar werd per referendum verworpen door het Ierse 'maxipubliek'. In Ierland stonden daar echter drie andere voorstellen, voortkomend uit ingelote burgerfora, tegenover die wél per referendum werden geaccordeerd door het bredere electoraat (zie de bekende referenda inzake het homohuwelijk, 2015, abortus, 2018, maar ook het uit de Grondwet schrappen van het verbod op blasfesie, 2018).

programma te verwachten waarmee een kluwen van problemen effectief kan worden geadresseerd? Een burgerforum dat zich toespitst op een thema als abortus is minder kwetsbaar voor deze bedenking dan een burgerforum dat op pad wordt gestuurd om het grensoverschrijdende klimaatprobleem aan te pakken. Om de *mission impossible* bedenking serieus te nemen hoeft men geen verstokte elitist te zijn die ervan uitgaat dat alleen ervaren beleidsmakers en politici zich met het maken van beleid moeten bemoeien, en dat gewone burgers niet meer in te brengen hebben dan hun stembiljetten eens in de zoveel jaren. Juist als men denkt dat burgers een betekenisvolle rol kunnen spelen in beleidsprocessen is het zaak hen in een **passende en niet onmogelijke positie** te brengen.

Eenieder die serieus studie heeft gemaakt van publieke beleidsprocessen weet dat de kennis- en informatielast zwaar kan zijn en de druk van lobby- en beïnvloedingstechnieken groot. Hoewel er geen reden is om aan te nemen dat politici gemiddeld veel intelligenter of standvastiger zijn dan een willekeurige steekproef van burgers, is er wel reden om aan te nemen dat zij meer getraind zijn in het omgaan met genoemde vormen van last en druk. Procesbegeleiders en materiedeskundigen kunnen burgerfora ondersteunen, maar daarmee kunnen ook **nieuwe machts- en afhankelijkheidsrelaties** ontstaan waarvan we de uitwerking nog niet goed kennen. Dat geldt ook voor de druk van lobby- en beïnvloedingstechnieken, waaronder onacceptabele vormen van pressie. Enerzijds kan men stellen dat een ingeloot burgerforum minder kwetsbaar is voor duurzame corrumpering; men weet immers van tevoren niet welke personen in een burgerforum zitting zullen nemen, en die worden in theorie ook weer vrij snel gedechargeerd. Anderzijds ontstaat tijdens de zittingsduur van een burgerforum wel een zekere kwetsbaarheid; burgerforumleden zonder politieke ervaring of beschutting hebben mogelijk minder verweer tegen oneigenlijke manipulatie.

5. Ten slotte: naar gekoppelde burgerfora in Nederland?

Het aselecte burgerforum is **geen wondermiddel** voor burgerparticipatie en democratische besluitvorming dat andere expressies van participatie of vormen van representatie overbodig maakt.

Hoewel er kritiek is op de uitwerking in de praktijk kan de fundamentele *idee* van representatieve democratie - een *demos* selecteert en deselecteert vooruitgeschoven posten in het publieke domein - nog steeds op grote steun rekenen, zeker in Nederland.[34] Burgers lijken eerder meer dan minder te willen **sturen op wie er namens of met hen optreedt**. Dat beperkt zich niet tot de representatieve democratie, maar uit zich ook in een significant deel van de participatieve democratie. In de actie- en doe-democratie zoeken burgers elkaar *gericht* op, bijvoorbeeld om als actiecomité voor een autoluwe binnenstad te ijveren of als bewonerscollectief een dorpshuis overeind te houden; met een *random* samengesteld burgerforum kom je dan niet ver. In de creatieve kennisdemocratie worden personen met verschillende perspectieven *bewust* geselecteerd en aan elkaar gekoppeld. Dan moet bijvoorbeeld een woon-zorgcomplex goed ingepast worden tussen winkels en woningen en blijkt het voor het collectieve ontwerpproces bevorderlijk te zijn om ingeschakelde architecten met een selectie van winkeliers, bewonersvertegenwoordigers en betrokken creatievelingen uit de buurt te laten samenwerken; het deelnemersveld wordt in zo'n geval meervoudig maar niet willekeurig opgesteld. De befaamde democratiekenner Bonger (1934: 100) was wat al te stellig met zijn these 'de democratie zal selectionistisch zijn, of niet zijn', maar het is duidelijk dat selectionisme in de democratie niet zomaar afgeschreven kan worden op grond de (al te) simpele stelregel dat alleen aselect loten democratisch en select kiezen aristocratisch zou zijn.[35]

Het ingelote burgerforum **kan wel een nuttige aanvulling zijn** op het democratisch palet, mits over vormgeving en inbedding van het burgerforum verstandige keuzes worden gemaakt.

[34] Zie SCP, NKO, EVS, Eurobarometer, noot 6. Andeweg & Thomassen (2011).

[35] Selectie binnen een afgesloten, zichzelf verkiezende groep van notabelen is aristocratistisch. Selectie van publieke leiders of vertegenwoordigers door een *demos* of gemeenschap van gelijke leden (burgers, poorters, *commoners*) is dat niet.

Om teleurstellingen en mislukkingen te voorkomen helpt het bovenal als een burgerforum met een **duidelijke en passende opdracht** op pad wordt gestuurd. De opdracht is bij voorkeur duidelijk omschreven en doenlijk voor een willekeurige groep burgers die in beperkte tijd tot iets zinvols moet zien te komen. Professionele ondersteuning is nodig en behulpzaam, maar het is onwenselijk als hier te zwaar op geleund moet worden vanwege een opdracht die bovenmatig gecompliceerd of veelomvattend is. Een opdracht die kan uitmonden in een helder principebesluit of *go/no go* advies lijkt te verkiezen boven één waarbij een samenhangend beleidsprogramma wordt gevraagd met een groot aantal bewegende delen en wisselwerkingen. Voor leden van het burgerforum moet ook duidelijk zijn wat van hen wordt verwacht en wat zij omgekeerd kunnen verwachten. Ontwikkelen ze een *longlist*, *shortlist* of afrondend advies waarover een politiek orgaan vervolgens een besluit neemt; formuleren ze een voorstel of propositie waarover vervolgens een referendum wordt georganiseerd; of leveren ze een bijdrage aan publieke opinie- en gedachtenvorming in den brede?

Met opdrachten van het laatste type (schets een toekomstbeeld voor de regio of het land) is inmiddels leergeld betaald. Dan volgde na opgetogenheid over het meemaken van een bijzonder proces vaak teleurstelling over het ontbreken van een **realistisch vervolgperspectief**.[36] Het Franse en het Ierse burgerforum dat we eerder beschreven onderscheidden zich op dit punt positief. In beide gevallen was de opdracht relatief helder - al werd de opdracht in Ierland wel sterker toegespitst dan in Frankrijk - en was het vervolgperspectief ook vrij goed aangegeven. In Ierland was glashelder dat er een verplicht referendum nodig zou zijn om de voorstellen van het 'minipubliek' door het 'maxipubliek' (het Ierse electoraat) te laten beoordelen. In Frankrijk had de president beloofd de uitkomsten door te geleiden naar parlement, referendum of eigen beleid, minus drie jokers - onduidelijker dan in Ierland, maar duidelijker dan menig burgerforum dat op pad werd gestuurd zonder vervolgperspectief.

In algemene zin zijn de Ierse en Franse ervaringen met ingelote burgerfora interessant omdat hier niet zozeer *stand-alone minipublics* als wel **gekoppelde burgerfora** in stelling werden gebracht. Meervoudige koppelingen zorgden voor een slagvermogen dat bij *stand-alone minipublics* niet vaak wordt aangetroffen. Het is de vraag of en hoe Nederland hiervan kan leren. Het onverkort kopiëren van de Ierse of Franse ervaringen is in elk geval niet goed mogelijk. Het Ierse burgerforum haakte aan bij een sterk ontwikkelde traditie van constitutioneel-verplichte referenda die Nederland niet kent. Het Franse burgerforum haakte aan bij een presidentieel model dat zijn gelijke in heel Europa niet kent, met een president die daadwerkelijk doorgeleiding kan toezeggen naar wetgeving, parlement of referenda (Frankrijk kent een traditie van presidentieel-geïnitieerde referenda, dus een navolgend *top-down* referendum is hier altijd nog een optie). Dit alles hoeft het nadenken *in de geest van gekoppelde burgerfora* zoals aangetroffen in Ierland en Frankrijk niet te stoppen - maar dit vereist wel gevoeligheid voor **ontwerp en inbedding**.

Sommigen hebben gepleit voor het instellen van een burgerberaad naar Frans voorbeeld *in plaats van* het conventionele Nederlandse polderoverleg; denk aan de 'klimaattafels' met de selecte vertegenwoordiging van verschillende maatschappelijke domeinen. Het risico daarvan is aanzienlijk. Zonder koppeling aan een krachtig executief instituut als het Franse presidentschap komt een burgerberaad naar Frans voorbeeld al snel in de lucht te hangen, of in een ongewenste calimero-positie terecht ten opzichte van de historisch diepgewortelde en groot gegroeide poldercultuur. Potentieel kansrijker zou het zijn om de in Nederland **onvermijdelijke polderinstituties aan te vullen** met zoiets als een ingeloot burgerforum. Aan beide kanten is hier iets belangrijks te winnen. Voor een ingeloot burgerforum is dat toegang tot de actoren en organisaties die er rond publieke dossiers daadwerkelijk toe doen; voor de poldercultuur is dat toegang tot burgers die zich via een ingeloot burgerforum in doorsnee en deliberatief manifesteren.

Uiteraard manifesteren burgers zich ook op andere manieren en via andere instituties - via verschillende volksvertegenwoordigingen en allerhande stemmingen. Zolang een ingeloot burgerforum in dat besef functioneert kunnen zinvolle koppelingen met andere instituties worden gelegd. Dat beperkt zich niet tot

[36] Dat geldt vooral voor burgerfora die op pad worden gestuurd om een voorstel te formuleren, wat vaak het geval is. Het is evenwel ook mogelijk om een burgerforum in te zetten voor een vroege *brainstorm* voorafgaand aan het beleidsknutselen door anderen; management van verwachtingen is dan een belangrijk aandachtspunt.

koppelingen met zoiets als een klimaattafel op nationaal niveau. Een ingeloot burgerforum zou ook een nuttige aanvulling kunnen zijn op de *triple helix* of *multiple helix* samenwerkingsverbanden in veel regio's, die overheden aan tafel brengen met bedrijven en maatschappelijke instellingen - met het burgerforum dan niet als superieure of exclusieve 'stem van de burger', want dan loopt het snel spaak, maar als nuttige aanvulling op wat verder wordt ingebracht vanuit de georganiseerde samenleving (vgl. Hendriks, 2016).

Anderen zijn, geïnspireerd door het relatief succesvolle Ierse model, op zoek gegaan naar mogelijke **koppelingen tussen een burgerforum en een volksstemming**, in het bijzonder het bindend-correctieve referendum dat in Nederland door de Staatscommissie Parlementair Stelsel weer stevig op de agenda is geplaatst. Er zijn grofweg drie manieren om een burgerforum te koppelen aan een referendum of volksstemming: *1) een referendumvoorbereidend burgerforum* - voorbeeld: de hier beschreven Ierse *Citizens' Assembly plus referendum*;[37] *2) een referendumdoorlichtend burgerforum* - voorbeeld: de Oregon *Citizens' Initiative Review*;[38] *3) een referendumopvolgend burgerforum* - voorbeeld: de *Citizens' Assembly on Brexit.*[39] Hoewel in genoemde voorbeelden andersoortige volksstemmingen figureren zijn referendumvoorbereidende, -doorlichtende, en -opvolgende functies ook denkbaar bij een bindend-correctief referendum zoals door de Staatscommissie voorgesteld voor Nederland.[40]

Een referendum*doorlichtend* burgerforum (*ad 2*) lijkt op het eerste gezicht het meest toepasselijk. Een correctief referendum wordt doorgaans geagendeerd door gepassioneerde tegenstanders van een wet. Een ingeloot, deliberatief burgerforum kan hun claims meer onderkoeld naast die van de voorstanders van de betreffende wet zetten en doorlichten vanuit doorsnee burgerperspectief. In Oregon bleek het bredere kiezerspubliek deze service van het minipubliek positief te waarderen als hulpmiddel om tot een eigen stemkeuze te komen. Een referendum*opvolgend* burgerforum (*ad 3*) lijkt een minder voor de hand liggende figuur maar kan toch het overwegen waard zijn als zeer urgente vervolgvragen opdoemen na een ja of nee per referendum. Bij een correctief referendum kunnen zulke vragen ook opspelen. Waarom uitte de weerstand zich zoals hij zich uitte, en wat zou hier mogelijk nog aan tegemoet kunnen komen? Kiezersonderzoek kan hier in de breedte naar vragen; een referendumopvolgend burgerforum kan aanvullend de diepte in gaan. Een referendum*voorbereidend* burgerforum (*ad 1*) kan zinvol zijn als een correctief wetgevingsreferendum ook op *nader te bepalen gedeelten* van een wet kan worden gericht, zoals voorgesteld door de Staatscommissie Parlementair Stelsel.[41] Dit kan voorkomen dat het spreekwoordelijke kind met het badwater moet worden weggegooid (lees: het gewenste deel van een wet samen met het aangevochten deel van een wet). Een voorbereidend burgerforum kan dan helpen het verschil te formuleren namens de betrokken burgers.

Over de mogelijkheid om haar kroonjuweel - het bindend-correctief referendum - te schragen met een burgerforum zegt de **Staatscommissie** verrassend weinig. Ze adviseert wel de koppeling van een burgerforum aan een voorafgaand 'burgerinitiatief'. Burgers met voldoende handtekeningen kunnen hiermee een bepaald thema op de agenda zetten van de Tweede Kamer, die het thema vervolgens als "procesbegeleider" zou kunnen doorgeven aan een burgerforum voor verdere uitwerking.[42] Wat er ná

[37] Naast de Ierse *Citizens' Assembly plus referendum* zijn internationaal nog meer voorbeelden. De eerdergenoemde burgerfora in British Columbia, Canada (2004) en IJsland (2011) werden ook met referenda afgerond.

[38] Oregon was de eerste in een reeks Amerikaanse staten die een *doorlichtend* burgerforum verplicht stelde voorafgaand aan een volkstemming over burgerlijke initiatiefwetgeving. Aan de doorlichting werd in het Oregon-model een vrijblijvend stemadvies toegevoegd, maar die stap kan ook achterwege blijven.

[39] Na de Brexit-vote werd een ingeloot burgerforum samengesteld die bij wijze van experiment delibereerde over de meest wenselijke manier om aan de *no-vote* gevolg te geven. Hoewel in theorie geen slecht idee, kreeg het in de extreem verhitte post-Brexit politiek weinig voet aan de grond.

[40] Voor een meer uitgebreide analyse van deze drie varianten, de ontwikkeling ervan en de mogelijke verbinding met een bindend-correctief referendum zie Hendriks, Jacobs & Wagenaar, 2020.

[41] De Staatscommissie adviseert dit mogelijk te maken maar thans voorliggende initiatiefwetgeving (Van Raak, SP) noemt deze mogelijkheid niet zo specifiek.

[42] Staatscommissie, 2018: 162-170. De Nederlandse variant van *formeel burgerinitiatief* moet overigens niet worden verward met de Amerikaanse variant van *initiative* waarmee burgers met voldoende handtekeningen een eigen wetsvoorstel mogen voorleggen aan het kiezersvolk: dit is een veel verdergaande vorm van burgerinitiatief.

zo'n burgerforum moet gebeuren blijft helaas onuitgewerkt. Het ongelukkige scenario van het Burgerforum Kiesstelsel (een burgerforum komt na uitvoerige deliberatie tot een advies dat in het politieke domein eenvoudig vervliegt) vormt dan een zeer reëel risico.

De kracht van het Ierse burgerforum was, naast het oppakken van een passende taak, de toevoeging van een afrondend referendum, dat de bredere Ierse samenleving, inclusief de Ierse politiek, in staat stelde zich uit te spreken over het voorstel van het burgerforum. Voor Nederland wees de Staatscommissie zo'n 'Ierse' vervolgstap af met het argument dat dit een ongewenst "raadplegend referendum" zou brengen.[43] In werkelijkheid ging het in Ierland om een ander type referendum, een constitutioneel-verplicht referendum waarvan de logica ten minste half-verwant is aan het correctieve referendumtype dat de Staatscommissie voorstaat.[44] Het Ierse referendum over abortus was een van onderop - door een burgerforum - voorgesteld correctief op wetgeving: het verbod op abortus, waarvan correctie in Ierland een constitutioneel-verplicht referendum vergt.

Nederland kent deze specifieke Ierse constructie niet, maar de aanzet van de Staatscommissie volgend zou het parlement hierbij ook de procesbegeleider of sluiswachter kunnen zijn die een *bottom-up* opgewerkt voorstel (burgerinitiatief- parlement- burgerforum-) doorgeleidt naar een afrondende volksstemming (of -peiling). Dit komt weliswaar niet uit bij een bindend-correctief referendum in de meest strikte zin - waar de Nederlandse politieke discussie zich momenteel op toespitst - maar dat zou geen reden moeten zijn om het denken te staken.

In het algemeen is het zinvol het **denken over het gekoppelde burgerforum** voort te zetten, als betekenisvoller alternatief voor het *stand alone* burgerforum als afgescheiden reservaat van loting en deliberatie: klein en fijn in zichzelf, leuk en leerzaam voor wie erbij is, maar al te kwetsbaar voor verdamping en teleurstelling op termijn.

Literatuur[45]

Andeweg, R. & J. Thompassen (2011) *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press.

Beauvais, E. & Warren, M.E. (2018). What can deliberative mini-publics contribute to democratic systems? *European Journal of Political Research* 58(3): 893-914.

Böker, M. (2017). Justification, critique and deliberative legitimacy: the limits of mini-publics. *Contemporary Political Theory* 16(1): 19-40.

Bonger, W.A. (1934) *Problemen der demokratie: Een sociologische en psychologische studie*, Groningen: P. Noordhoff N.V.

Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P. & Vlind, M. (2016). *G1000: Ervaringen met burgertoppen.* Den Haag: Boom.

Browne K. & Caulkin, S. (2020) After Repeal: *Rethinking Abortion Politics*, Zed Books Ltd.

Curato, N. & Böker, M. (2016). Linking mini-publics to the deliberative system: a research agenda. *Policy Science* 49: 173-190.

Caluwaerts, D. & Reuchamps, M. (2015). Strengthening democracy through bottom-up deliberation: an assessment of the internal legitimacy of the G1000 project. *Acta Politica* 50(2): 151-170.

Elstub, S. (2014) Mini-Publics: Issues and Cases. In: S. Elstub & P. MacLaverty (eds) *Deliberative Democracy: Issues and Cases*, Edinburgh: Edinburgh University Press, pp. 166-188.

Farrell, D.M., J. Suiter & C. Harris (2019) Systematizing' Constitutional Deliberation: The 2016–18 Citizens' Assembly in Ireland, *Irish Political Studies*, 34(1): 113-123.

[43] Staatscommissie, 2018, p. 168.

[44] Vospernik, 2017: 127 e.v. schaalt het correctieve wetgevingsreferendum in als zuiver *oppositional* en het constitutioneel-verplichte referendum als *semi-oppositional*.

[45] Websites en mediapublicaties, vooral bij de Ierse en Franse cases, staan in voetnoten.

Farrell, D.M., J. Suiter & C. Harris (2020) The Effects of Mixed Memberships in a Deliberative Forum: The Irish Constitutional Convention of 2012-201, *Political Studies*, 68(1): 54-73.
Finer, S.E. (1999) *The History of Government from the Earliest Times*, Volume II, Oxford University Press.
Fishkin, J. (2009) *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
Fishkin, J. (2018) *Democracy when the People are Thinking*, Oxford: Oxford University Press.
Gastil, J., Rosenzweig, E., Knobloch, K.R. & Brinker, D. (2016). Does the public want mini-publics? Voter responses to the Citizens' Initiative Review. *Communication and the Public* 1(2): 174-192.
Goodin, R.E. & Dryzek, J.S. (2006). Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society* 34(2): 219-244.
Grönlund, K., Bächtiger, A. & Setälä, M. (2014)Hendrik *Deliberative mini-publics: involving citizens in the democratic process*. Colchester: ECPR Press.
Hendriks, F. (2019) Democratic Innovation Beyond Deliberative Reflection, *Democratization*, 26(3): 444-464.
Hendriks, F. (2016) "Wat denken ze wel?" Essay over de lottocratie, *Binnenlands Bestuur*, 31 januari 2006.
Hendriks, F., K. van der Krieken, C. Wagenaar (2017) *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
Hendriks, F., K. van der Krieken, S. van Zuydam, M. Roelands (2015) *Bewegende beelden van democratie: Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur*, Den Haag: Ministerie van BZK.
Hendriks, F., D. Jacobs, C. Wagenaar (2020) *Referenderen en delibereren: Een verkenning van bindend correctieve referenda en combinaties met deliberatieve democratie*, Tilburg: Tilburg University.
Kolk, H. van der (2008), *Kiezen voor een nieuw kiessstelsel*. Enschede: Universiteit Twente.
Lang, A. (2007) But is it for Real? The British Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment, *Politics and Society*, 35(1): 35-70.
Levy, R. (2010). Breaking the constitutional deadlock: lessons from deliberative experiments in constitutional change. *Melbourne University Law Review* 34: 805-838.
Manin, B. (1997) *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
Olafson, J. (2016) The Constituent Assembly: A Study in Failure, in: V. Ingimundarson, P. Urfalino, I. Erlingsdóttir (eds) *Iceland's Financial Crisis*, London: Routledge, pp. 252-72.
Owen, D., and G. Smith (2015) Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn. *Journal of Political Philosophy* 23(2): 213–234.
Reybrouck, D. van (2013) *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij.
Saward, M. (2001) Making Democratic Connections: Political Equality, Deliberation and Direct Democracy, *Acta Politica*, 2001(4): 361-379.
Smith, G. (2019) Reflections on the Theory and Practice of Democratic Innovations; in: S. Elstub & O. Escobar (eds) *Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 572-582.
Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018) *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom.
Vospernik, S. (2017). Referendums and consensus democracy: empirical findings from 21 EU countries. In Morel, L. & Qvortrup, M. (red.). *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy,* Abingdon: Routledge, 123-146.

Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum?

Dr. Kristof Jacobs

1. Inleiding[46]

Burgerfora, burgerraden, burgerjury's, consensus conferenties en deliberatieve peilingen, ze worden allemaal geschaard onder de noemer van zogenaamde *minipublieken* ("mini-publics"). Ze worden zo genoemd omdat ze er allemaal naar streven om een microkosmos te zijn van de bredere bevolking. Minipublieken hebben als kenmerkende eigenschappen dat ze in de regel deelnemers via loting werven en dat de deelnemers tot hun conclusies komen na een proces van deliberatie (Elstub & Escobar, 2019:25). Het aspect loting moet bijdragen aan de representativiteit, daar waar het aspect deliberatie moet bijdragen aan de inclusiviteit.
Bij de lezer roept dit wellicht de vraag op: wat is nu precies het verschil tussen representativiteit en inclusiviteit? Beide begrippen liggen inderdaad in elkaars verlengde. Ik definieer *representativiteit* als de mate waarin de samenstelling van de groep deelnemers aan een burgerforum een afspiegeling is van de bredere bevolking. Oftewel, hierbij gaat het om de vraag: zijn bepaalde groepen oververtegenwoordigd dan wel ondervertegenwoordigd? Inclusiviteit is een gerelateerd, maar toch van representativiteit verschillend begrip. Ik definieer *inclusiviteit* als de mate waarin alle (voor het onderwerp van het burgerforum) relevante sociale groepen (1) mee aan tafel zitten én (2) een gelijke kans hebben om aan tafel gehoord te worden (cf. Smith, 2009:21). Bij inclusiviteit gaat het dus om de vragen: (1) missen we bepaalde groepen burgers en (2) worden alle groepen gehoord?
Zoals gezegd worden minipublieken, zoals een burgerforum, geacht zowel representatief als inclusief te zijn. Maar zijn ze dat ook in de praktijk? En hoe kun je ervoor zorgen dat je de representativiteit en inclusiviteit van een burgerforum vergroten? In dit essay behandel ik beide vragen op basis van bestaand onderzoek en inzichten op dit vlak uit toonaangevende casussen en survey-onderzoek.

2. Representativiteit

Veel burgerfora maken gebruiken van loting om hun deelnemers te selecteren. Loting zou beter zijn dan zogenaamde zelfselectie omdat bij zelfselectie enkel de "*usual suspects*", de "participatie-elite" of de zogenaamde "Super Mario's" (naar het bekende computerspel-figuurtje van Nintendo) zouden komen opdagen. Bij zelfselectie staat de deur open voor iedereen. Bij loting wordt een random groep burgers geselecteerd en persoonlijk uitgenodigd. Alleen zij mogen binnen. Voorstanders van loting, zoals de Belgische auteur en publicist David van Reybrouck, stellen dat zelfselectie leidt tot deelname van "voornamelijk mondige, hoogopgeleide, blanke mannen van boven de dertig" (2013:82). Loting zou daarentegen leiden tot een representatievere groep deelnemers en bovendien de legitimiteit verhogen. Maar klopt dat ook?

2.1 *Het algemene principe: hoe meer moeite het kost, hoe meer usual suspsects*

Decennia onderzoek naar participatie geven steeds hetzelfde beeld: hoe meer moeite de participatie kost, hoe meer je steeds dezelfde mensen weer ziet. Er is een kleine groep mensen die je steeds weer ziet terugkeren. Dat heeft te maken met twee factoren: zij hebben de tijd en middelen om te participeren ("*resources*") en de motivatie om dit te doen ("*motivation*"). Ze hebben meer interesse in de politiek en kennen de wegen om aan politiek deel te nemen.
Bij laagdrempelige participatieactiviteiten zoals stemmen bij verkiezingen of in een referendum, is het aandeel van deze groep burgers niet overdreven hoog: ook andere burgers met minder tijd en motivatie doen dan mee. Het kost immers niet veel moeite om een kruisje te zetten bij een bepaalde (kandidaat van een) partij. Maar naarmate de participatie meer moeite kost, vallen steeds meer 'gewone' burgers uit, en wordt het aandeel *usual suspects* groter. Bij lokale G1000-experimenten, waar burgers een hele zaterdag over de belangrijkste uitdagingen van de gemeente/wijk delibereerden, zagen we dit duidelijk. In Amersfoort, Kruiskamp en Groningen was het aandeel deelnemers dat hogeropgeleid was respectie-

[46] Met dank aan Carmen van Alebeek voor het verzamelen van de data weergegeven in de appendix.

velijk 77%, 85% en 77% (Binnema & Michels, 2016:67). Een duidelijke oververtegenwoordiging aangezien slechts zo'n 30% van de Nederlanders hogeropgeleid is.

2.2 Zelfselectie versus loting

Loting zou dit probleem moeten oplossen... althans in theorie. Want een random geselecteerde groep burgers een brief sturen, verandert niets aan het feit dat participatie in een burgerforum veel moeite kost. Het vergt een stevig *commitment*. Omdat er geen participatieplicht is, is loting dus nog steeds zelfselectie: burgers kiezen immers zelf of ze op de uitnodiging ingaan. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat gemiddeld zo'n 90% van de uitgenodigde burgers niet ingaat op de uitnodiging (zie appendix).
Wat is dan de meerwaarde van loting? Het verschil met klassieke zelfselectie zit in twee factoren: (1) communicatie en (2) wie er mag (niet) deelnemen. Wat betreft dat eerste, geldt dat bij loting potentiele deelnemers persoonlijk worden uitgenodigd. De boodschap is dan: u bent een uitverkorene. Dat kan helpen om mensen te overtuigen, maar gegeven het hoge aandeel burgers dat niet ingaat op de uitnodiging is die meerwaarde blijkbaar toch niet al te groot.
Wat betreft dat tweede is het verschil met klassieke zelfselectie dat een groot deel van de usual suspects niet is uitgenodigd en dus niet mag deelnemen.[47] Vooral op lokaal niveau maakt dat een verschil omdat het aantal usual suspects daar heel klein is. Voor een nationaal burgerforum maakt dit echter weinig uit. Ook hier is de meerwaarde van loting dus beperkt.

2.3 De legitimiteit van loting

Waarom dan wel loten? Een argument dat bijvoorbeeld door David van Reybrouck wordt gebruikt is dat loting zou leiden tot *meer legitimiteit* (2013:82). Gewoon al het feit dat de deelnemers aan het burgerforum door loting gekozen zijn, zou leiden tot meer draagvlak. Dat klinkt te mooi om waar te zijn, en dat is het deels ook... maar deels ook niet.
Er is nog niet veel onderzoek naar deze veronderstelde *legitimiteitsboost* van loting. We weten wel dat uit het Nationaal Kiezersonderzoek van 2017 blijkt dat er weinig draagvlak is voor loting als de basis van een democratie: slechts zo'n 5 tot 10% van de Nederlanders steunt dit (Jacobs, 2017:92). Uit vergelijkbaar onderzoek voor Frankrijk zien we eenzelfde beeld naar voren komen. Ook daar vindt slechts een kleine groep burgers loting een goede basis voor een democratie: 17.7% van de respondenten (Bedock & Pilet, 2020, meer algemeen: zie ook Jacobs & Kaufman, 2019). Maar goed, een eenmalig burgerforum hoeft ook niet tot doel om de hele basis van de democratie te herschrijven.
Het is dus realistischer om te beoordelen in hoeverre besluiten genomen door een door loting geselecteerd burgerforum meer legitiem zijn dan een burgerforum met zelfselectie. En hier zien we wel dat loting een meerwaarde heeft. Uit onderzoek van Shelly Boulianne (2018) blijkt dat loting daar een bijdrage kan leveren, met name als het gaat om niet-technische kwesties (waar expert-kennis vereist is). Nadeel is overigens wel dat sommige burgers het gevoel krijgen dat ze geen kans hadden om gehoord te worden, maar daar zijn oplossingen voor (zie 2.6 en 2.7).
Oftewel: de meerwaarde van loting zit niet in een representatievere samenstelling van de groep deelnemers, maar in het feit dat de genomen besluiten als legitiem(er) worden gezien.
Hoe dan wel die representativiteit verhogen? Het antwoord ligt in een combinatie van noodzakelijke voorwaarden, het gebruik van een tweetrapsraket en combinatie met extra mogelijkheden.

2.4 Noodzakelijke voorwaarden: honorarium, reiskosten, accommodatie & kinderopvang

Zoals eerder gezegd, vormt het feit dat een burgerforum een behoorlijk commitment van de deelnemers vergt, een stevige barrière om deel te nemen. Dat speelt vooral bij niet-usual suspects. Om die barrière zoveel mogelijk te verlagen, moet aan een aantal noodzakelijke voorwaarden voldaan worden.

[47] Dat verschil is er overigens alleen voor het aantal usual suspects dat wordt uitgenodigd: omdat het gaat om een random steekproef is het aandeel usual suspects dat wordt uitgenodigd per definitie wel gelijk aan zelfselectie.

1. *Honorarium*. Deelname aan een burgerforum vergt veel tijd en inzet. Betaal de deelnemers voor hun deelname. Zo laat je zien aan de deelnemers dat je hen waardeert en serieus neemt. Ook compenseer je ze zo voor misgelopen inkomsten.
2. *Reiskosten*. Hetzelfde geldt voor reiskosten: als deelnemers zelf moeten opdraaien voor reiskosten krijg je een grote geografische bias en verhoog je de drempel vooral voor mensen die van ver moeten komen.
3. *Accommodatie*. Hou ook rekening met de keuze voor locatie. Den Haag, Groningen of Maastricht is geen logische keuze, Utrecht wel. Kies je toch voor Den Haag, zorg dan voor toegankelijke en neutrale accommodatie.
4. *Kinderopvang*. Vooral ouders met jonge kinderen kunnen het zich niet permitteren om in het weekend (en de avonden ervoor) de kinderen achter te laten. Zorg dus voor kinderopvang.

Deze vier voorwaarden zijn noodzakelijk, ze vormen het minimum. Maar ze zijn op zich niet voldoende. Daarvoor is meer nodig.

2.5 *Oplossing: de tweetrapsraket*

Zoals eerder gezegd heeft loting een meerwaarde inzake de legitimiteit van de besluiten maar voegt het slechts weinig toe inzake representativiteit. Stuur je 10.000 brieven, dan kan je verwachten dat er 100 tot 1000 mensen positief reageren. Laat je al deze mensen toe tot het burgerforum dan kan je een stevige vertekening verwachten. Boven noemde ik al de voorbeelden van Amersfoort, Kruiskamp en Groningen, in alle drie de gevallen werd er gebruik gemaakt van loting en ieder geloot burger werd toegelaten. Dat werkt dus niet. Wat wel werkt is op basis van de pool respondenten een representatieve groep burgers samenstellen. Om dat goed te kunnen doen, laat de mensen die hebben aangegeven te willen deelnemen een (heel!) kort survey invullen met vragen over achtergrondkenmerken en een twee/drietal vragen over zaken die relevant zijn voor het thema van het burgerforum. Op basis van de antwoorden selecteer je een representatieve groep burgers die een afspiegeling vormt van de Nederlandse samenleving (zie ook sectie 3.2 hieronder). Maak overigens ook een *reservelijst*. Zo kan je uitvallers kan vervangen. Om ervoor te zorgen dat ze ook beschikbaar blijven, geef je ze een symbolische vergoeding.

2.6 *Let op: maak het burgerforum groot genoeg*

Het is belangrijk om het ook even over de *grootte* van het burgerforum te hebben. Idealiter wil je minstens 1000 deelnemers hebben, pas bij dit soort aantallen begint 'de magie' van random sampling, van loting, te werken.[48] De G1000 heet niet voor niets de G1000. Toch zijn de meeste minipublieken veel kleiner. Burgerfora hebben in de regel niet meer dan 150 deelnemers. Daar zijn in de eerste plaats praktische redenen voor: het is verdomde lastig om met 1000 mensen de diepte in te gaan. Maar waarom dan niet nog kleinere groepen?
Veel burgerjury's of zogenaamde burgerraden, zoals het Belgische Ostbelgien model, maken inderdaad gebruik van kleinere groepen mensen, meestal zo' 12 tot 26 deelnemers (Elstub & Escobar, 2019). Dat kan genoeg zijn om veel belangrijke sociale groepen een stem te geven (cf. inclusiviteit), maar is statistisch gezien nooit voldoende om aanspraak te kunnen maken op representativiteit.
Een voorbeeld. Stel dat je representatief wil zijn inzake politieke (partij)voorkeur. Met 12 zitjes kan je dan niet eens een kiezer van iedere partij in de Tweede Kamer een plekje geven! Maar zelfs met 25 zitjes heb je problemen. Stel je geeft 1 kiezer per partij een zitje. Bovendien wil je ook minstens 1 iemand hebben die niet gestemd heeft.[49] Dan zijn al 14 van de 25 zitjes bezet. Maar dat betekent dat een aantal kleine partijen nu al behoorlijk *oververtegenwoordigd* is: Denk, Forum voor Democratie en de SGP worden dan twee keer zoveel vertegenwoordigd dan je op basis van de verkiezingsuitslag zou willen. Omgekeerd zullen VVD, PVV, CDA, D66 en/of GroenLinks *ondervertegenwoordigd* zijn omdat er simpelweg te weinig zetels aan tafel overblijven om representatief te zijn.

[48] Dat is, ervan uitgaande dat er geen bias zit in wie er ingaat op de uitnodiging, en zoals eerder gezegd is die assumptie best wel optimistisch.

[49] Deze illustratie is trouwens een voorbeeld van random sampling met in de tweede fase quota op basis van partijvoorkeur (cf. sectie 3.2 hieronder).

Nogmaals, voor inclusiviteit maakt dat niet veel uit: dan wil je de stemmen van alle relevante groepen horen. Maar met 25 (of laat staan 12) deelnemers kan je onmogelijk (statistisch) representatief zijn. Met 100 of 150 deelnemers kom je echter al een heel eind en kan je veel dichter komen bij de verkiezingsuitslag. Oftewel: dat is groot genoeg voor enige representativiteit, maar klein genoeg om praktisch te blijven en de diepte in te kunnen gaan.
Nu ik het type loting en de grootte van het burgerforum heb besproken, blijven nog twee punten open staan: hoe ga je om met de wens van sommige burgers om (1) zelf ook input te hebben dan wel (2) te oordelen over de beleidsaanbevelingen die uit een burgerforum komen)? Wat betreft dat eerste kan online input een uitweg bieden, wat betreft dat tweede is een combinatie met een referendum een logische oplossing.[50]

2.7 Extra mogelijkheid 1: combinatie met online tools

Online tools kunnen een laagdrempelige manier zijn om input te verkrijgen van de bredere samenleving, maar ze zijn daarnaast een uitstekende manier om de legitimiteit van een burgerforum te verhogen omdat ze de brede Nederlandse bevolking de kans geven om input te geven. In IJsland werd hier bijvoorbeeld gretig gebruik van gemaakt en dat zorgt voor een proces dat breed gedragen wordt.
Uiteraard kun je online manieren om input te leveren combineren met offline manieren om dat te doen, zoals een brief insturen of 'inspraakavonden' op locatie, maar de ervaring leert dat vooral van de online tools gebruik wordt gemaakt.

2.8 Extra mogelijkheid 2: combinatie met referenda

Als het burgerforum zich buigt over wezenlijke thema's is het niet ondenkbaar dat het burgerforum gecombineerd wordt met een referendum over de belangrijkste aanbevelingen. Dit gebeurt bij de meeste nationale burgerfora, waaronder bijvoorbeeld de Ierse burgerfora die hebben geleid tot referenda over het homohuwelijk en abortus, maar ook het Franse burgerforum over klimaatmaatregelen dat president Macron wil combineren met twee referenda.
Het voordeel van combinatie met een referendum is bovendien ook dat je als regering aangeeft aan de deelnemers van het burgerforum dat je het proces serieus neemt en, omgekeerd, dat draagvlak bij de bredere bevolking ook een overweging wordt bij de deelnemers aan tafel. Een referendum maakt het toch net wat echter, want veel uitgenodigden vrezen dat hun inzet na het einde van het proces enkel leidt tot een vuistdik rapport dat stof gaat verzamelen.[51] De combinatie met een referendum helpt dus ook bij het werven van deelnemers.

3. Inclusiviteit

Naast representativiteit speelt ook inclusiviteit een rol. Zoals in de inleiding al aangestipt, gaat het hierbij om twee zaken: (1) missen we bepaalde relevante sociale groepen en (2) worden al deze groepen ook gehoord tijdens het burgerforum? De eerste vraag gaat over het traject in aanloop van het burgerforum, de tweede over de daadwerkelijke gesprekken tijdens het burgerforum.

3.1 Wat zijn 'relevante' sociale groepen?

Voor je kan vaststellen of je belangrijke sociale groepen mist, moet je de vraag beantwoorden: wat zijn de belangrijke sociale groepen? Zoals blijkt uit het overzicht in appendix 1 verschilt dat nogal per casus. Enkel geslacht wordt in de praktijk overal meegenomen als een relevant criterium. Dat er veel verschil is tussen de cases is op zich niet verwonderlijk: het hangt namelijk af van het thema van het burgerforum.

[50] Overigens kunnen beide extra mogelijkheden tegelijk worden gebruikt.
[51] Niet geheel onterecht trouwens: de ervaring met het eerste Nederlandse Burgerforum is toch dat het een werk van lange adem is. Pas na zo'n 14 jaar worden hun aanbevelingen politiek bediscussieerd.

Al met al zijn er twee types soorten selectiecriteria die worden gebruikt. Een eerste groep criteria is gebaseerd op *socio-demografische kenmerken* zoals geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, zaken gerelateerd aan positie op de arbeidsmarkt en behoren tot een bepaalde etnische minderheid. Welke criteria moet je hanteren? Dat hangt af van het thema van het burgerforum, maar ook van de relevante scheidslijnen in de samenleving.
Een tweede groep criteria heeft te maken met *relevante attitudes, ervaringen en gedrag*. Nog meer dan bij de socio-demografische kenmerken speelt het onderwerp hier een doorslaggevende rol: bij verschillende onderwerpen hanteer je een verschillende definitie van een relevante sociale groep. Het burgerforum over Brexit is daar een mooi voorbeeld van. De organisatoren wilden dat de uitslag van het referendum ook in de samenstelling weerspiegeld was en dus werd stemgedrag bij het referendum een relevant criterium om een sociale groep te definiëren. Dat criterium is echter niet relevant bij bv. een burgerforum over de ethische implicaties van nieuwe medicijnen. Als je een burgerforum over het kiesstelsel organiseert, zijn niet-stemmers of mensen die ontevreden zijn met hoe de democratie op dit moment functioneert een relevante sociale groep.
Maar hoe krijg je die groepen ook aan tafel? En hoe zorg je ervoor dat ze ook gehoord worden?

3.2 Oplossing vóór de sessies: identificeer de groepen die je niet mag missen

Om ervoor te zorgen dat alle relevante sociale groepen aan tafel kunnen zitten moet je dus eerst deze groepen identificeren. Hou er sowieso rekening mee dat je dit als het burgerforum eenmaal gestart is, maar lastig weer kan wijzigen: dit moet je dus goed doordenken aan het begin van het proces.
Als je de relevante sociale groepen hebt geïdentificeerd, kun je inschatten of het moeilijk zal zijn ze te werven en hoe en waar je ze het beste kan bereiken. Dan zijn er zeker drie manieren om hen te gaan werven:

1. *Gestratificeerd samplen*: Je stuurt uitnodigingen uit op basis van de relatieve verhouding in de bredere samenleving van de eerder geïdentificeerde relevante sociale groepen. Je stuurt dan bv. 50% van de uitnodigingen naar vrouwen, en 50% naar mannen. Opgelet: hoe meer criteria je tegelijk hanteert, hoe lastiger puzzelen het is.
2. *Oversamplen*: Van bepaalde groepen weet je dat ze minder geneigd zijn om te antwoorden op uitnodigingen (bv. niet-stemmers, etnische minderheden). Van deze groepen nodig je er bij oversampling meer uit dan hun relatieve aandeel in de samenleving.
3. *Quota*: als je er echt zeker van wil zijn dat de relevante sociale groepen aan tafel zitten, hanteer je quota. Je stopt dan pas met werven tot het quotum 'vol' zit. Bij het Brexit-referendum werd er bijvoorbeeld een quotum gehanteerd naar stemgedrag bij het referendum.

3.3 Aanvullende mogelijkheid: de meerwaarde (en beperkingen) van online participatie

Sommige groepen burgers hebben geen tijd om zich te committeren aan een proces dat meerdere weekenden loopt. Dit type burgers kan je de mogelijkheid geven om toch input te leveren via online tools. Toch is dit *geen magic bullet solution*: veel groepen die lastig zijn te betrekken, hebben slecht of weinig toegang tot internet en zijn ook minder geneigd om online input te leveren. Dit kan dus enkel als extra optie dienen, niet als vervanging.

3.4 Oplossing tijdens de sessies: passende procesinrichting

Met de online tools zijn we eigenlijk al bij het daadwerkelijke proces aangeland. Want mensen aan tafel krijgen is nog niet hetzelfde als ervoor zorgen dat deze ook in de praktijk worden gehoord. Nu is er veel onderzoek gedaan naar hoe je dit het beste kan garanderen. Een viertal elementen, die gezamenlijk zorgen voor een passende procesinrichting, zijn hierbij cruciaal:

1. *Professionele moderatoren*: Deze staat met stip op één. Zorg voor onafhankelijke, professionele moderatoren die ervoor zorgen dat iedereen zijn of haar zegje kan doen en deelnemers elkaar serieus nemen en daardoor ook echt met elkaar in gesprek kunnen gaan.

2. *Tafelrotatie*: Burgerfora bestaan meestal uit plenaire sessies, afgewisseld met kleinere sessies. Hoewel die laatste voor veel deelnemers duidelijk minder intimiderend zijn waardoor ze meer geneigd zijn om hun mening, ervaringen en bijdragen te uiten, kunnen ze wel leiden tot het vormen van een kliekje (Smith: 2009:85). Om dat te vermijden is het belangrijk om geregeld de samenstelling van de groepen te veranderen.
3. *Experts*: Informatie is belangrijk, zeker als het om complexe thema's gaat. Laat onafhankelijke experts informatie geven. Zorg daarbij dat beide zijden van het verhaal belicht worden en dat burgers zelf de kans hebben om vragen te stellen en experts uit te nodigen wiens expertise ze willen horen. Zo heeft iedereen dezelfde informatie en creëer je een gelijkwaardiger speelveld.
4. *Besluitvormingsprocedures*: Bij burgerfora kan werken met individuele stemmingen en/of gezamenlijke conclusies (van de hele groep dus). Als je alleen maar werkt met consensus kan er groepsdruk ontstaan en conformisme. Als er alleen maar individuele stemmingen zijn, is er het risico dat men anderen gaat negeren. Wissel daarom geheime stemming af met gemeenschappelijk tot conclusies komen.
5. *Bonus: misschien een glaasje wijn*. In Ierland bleken de gesprekken tijdens het burgerforum van 2012 eerst stroef te verlopen. Het gesprek aan tafel begon pas echt vlot te verlopen nadat de hoteleigenaar waar het burgerforum plaatsvond een wijnproefavond had georganiseerd (Farrell, 2014 persoonlijke communicatie). Misschien is dit een Iers fenomeen (alcohol om de tongen los te maken). Maar goed, het bredere punt blijft relevant. Zorg dus voor momenten waar deelnemers ook op andere wijze in contact met elkaar komen (een borrel bijvoorbeeld). Dat creëert begrip en vergemakkelijkt de gesprekken nadien.

4. Conclusie

Representativiteit en inclusiviteit zijn belangrijke criteria voor een succesvol Burgerforum. In dit essay heb ik betoogd dat loting op zichzelf onvoldoende is om *representativiteit* te bewerkstelligen. Het kan wel helpen om meer draagvlak te creëren voor de besluiten en aanbevelingen die uit het Burgerforum komen. Het is om die reden dus toch zinvol om te loten. Dan dient men echter wel gebruik te maken van een zogenaamde tweetrapsraket: in een eerste fase loot je burgers uit en stuur je ze een uitnodiging. Als ze willen deelnemen, laat je ze een korte survey invullen en op basis van die survey stel je dan een groep deelnemers samen die op voor het Burgerforum belangrijke punten representatief is voor de Nederlandse bevolking. Wil je echt breed draagvlak, dan moet je een Burgerforum combineren met mogelijkheden tot input voor niet-deelnemers (bv. via online tools) en moet je het combineren met een referendum over de belangrijkste uitkomsten van het Burgerforum, zoals men dat in Ierland en Frankrijk deed.
Wat betreft *inclusiviteit* heeft zo'n tweetrapsraket ook als voordeel dat je er zeker van bent dat de relevante sociale groepen aan tafel zitten. Met name gereserveerde stoelen (quota) voor relatief kleine, maar relevante groepen zijn dan belangrijk. Tijdens het burgerforum wil je, vanuit het oogpunt van inclusiviteit, alle groepen ook daadwerkelijk een stem geven. Op dit gebied is er veel onderzoek beschikbaar. Dit lijkt vooral een kwestie van een goede procesinrichting te zijn, waarbij professionele moderatoren, een adequate samenstelling van de groep experts, tafelrotatie en een afwisseling van individueel stemmen en consensus vinden een cruciale rol spelen. Ook wijn (of een glaasje melk) kunnen helpen om meer begrip voor elkaar te creëren en de inclusiviteit van het proces te verhogen.

Literatuur

Bedock, C., & Pilet, J. B. (2020). Who Supports Citizens Selected by Lot to be the Main Policymakers? A Study of French Citizens. *Government and Opposition*, 1-20.
Binnema, H., & Michels, A. (2016). Loting en diversiteit: te hoge verwachtingen. In: Boogaard, G. & Michels, A. (red.). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Boom: Boombestuurskunde.

Boulianne, S. (2018). Mini-publics and Public Opinion: Two Survey-Based Experiments. *Political Studies*, 66(1) 3–22.
Elstub S., & Escobar, O. (2019). Defining and typologizing democratic innovations. In: Elstub & Escobar (reds.). *Handbook of democratic innovations and governance*. Cheltanham: Edward Elgar Publishing.
Farrell, D. (2014). *Persoonlijke communicatie*.
Jacobs, D. & Kaufmann, W. (2019). The right kind of participation? The effect of a deliberative mini-public on the perceived legitimacy of public decision-making, *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2019.1668468.
Jacobs, K. (2017). Referenda en andere institutionele hervormingen. In: Van der Meer, T., Van der Kolk, H. en Rekker, R. (red.) *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256288/aanhoudend-wisselvallig-nko-2017.pdf .
Smith, G. (2009). *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge university press.
Van Reybrouck, D. (2013). *Tegen Verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Appendix. Overzicht representativiteit en inclusiviteit bij toonaangevende casussen

Case	Land	Datum	Deel-nemers	Selectie-methode	Loting	Respons	Criteria inclusiviteit
Citizens' Assembly on Electoral Reform	Canada (British Columbia)	2004	160	Random sampling	Ja	1715 van 23.034 uitgenodigde kiezers (7.4%)	Geslacht (50/50); Leeftijd; Woonplaats
Citizens' Assembly on Electoral Reform	Canada (Ontario)	2006	103	Random sampling	Ja	7033 van 123.489 uitgenodigde kiezers (5.7%)	Geslacht (50/50); Woonplaats
Burgerforum Kiesstelsel	Nederland	2006	143	Random sampling	Ja	3121 van 50.400 uitgenodigde kiezers (6.2%) 1732 van 2042 daadwerkelijk aanwezig (84.8%)	Geslacht (50/50); Woonplaats
Icelandic Constitutional Assembly	IJsland	2011	25	Directe verkiezingen	Neen	Geen, verkiezingen. In ieder geval: 36% voter turnout	Officieel geen, maar ze wilden voldoen aan het vrouwen-quotum van 40%. Uiteindelijk: 15 mannen (60%); 10 vrouwen (40%)
Convention on the Constitution	Ierland	2012	99	Random sampling	Ja	Onbekend.	Geslacht; Leeftijd; Sociale klasse; Woonplaats
Citizens' Assembly	Ierland	2016	99	Random sampling	Ja	Onbekend.	Geslacht; Leeftijd; Sociale klasse; Woonplaats
Citizens' Assembly on Brexit	Verenigd Koninkrijk	2017	56	Stratified random sampling	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	Random sampling	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; Opleidings-niveau; Socale klasse; Woonplaats; Geografische locatie

Wat kunnen we leren van lokaal georganiseerde burgerfora?

Dr. Ank Michels

1. Inleiding

In Nederland zijn de ervaringen met burgerfora een relatief nieuw fenomeen. De eerste echte ervaring met deze vorm van democratische vernieuwing was het Burgerforum Kiesstelsel uit 2006. Op lokaal niveau zijn er qua opzet vergelijkbare burgerfora geweest: onder meer in 2006 in Amsterdam over de luchtkwaliteit en in 2010 in Oude IJsselstreek over de verdeling van voorzieningen over de kernen van de gemeente (Leyenaar 2009). De laatste tien jaar is deze vorm van innovatie in een stroomversnelling gekomen en hebben meerdere gemeenten ervaring opgedaan met burgerfora. Zo waren er grote burgerfora die bekend staan onder de naam G1000 in Amersfoort, Uden, Enschede, en Groningen. Vergelijkbare burgerfora waren er in onder andere Amsterdam (over 250 vraagstukken in de stad), Maastricht (over gezondheidszorg) en Utrecht (over duurzaamheid). Ook zijn er ervaringen met varianten die niet eenmalig zijn in de vorm van bijvoorbeeld de Coöperatieve wijkraad in Groningen en de Sociale Raad in de gemeente Peel en Maas.
Een burgerforum is een specifieke vorm van burgerparticipatie. Het is een voorbeeld van een zogeheten deliberatief 'mini-public', wat een overkoepelend begrip is voor verschillende typen fora, waaronder burgerfora of -toppen, burgerjury's en consensusconferenties (Smith 2009; Michels 2011); de laatste gaan vooral over technologische ontwikkelingen met belangrijke sociale en ethische consequenties
Een burgerforum[52] heeft drie belangrijke kenmerken:

1. Ten eerste vormt een burgerforum een *afspiegeling* van de diversiteit binnen de bredere bevolking van een land, stad, dorp of wijk.
2. Een tweede kenmerk is dat sterk de nadruk wordt gelegd op het proces en het volgen van procedures, die van belang zijn voor het creëren van een ideale omgeving voor *deliberatie*. Deelnemers moeten op voet van gelijkheid en zonder externe druk argumenten kunnen uitwisselen en een mening kunnen vormen.
3. Tot slot moeten de deelnemende burgers de kans krijgen om *actief mee te denken over beleidsproblemen* en daarover een weloverwogen advies te geven.

Dit alles stelt specifieke eisen aan de *selectie* van de deelnemers, de organisatie van het *gesprek* tijdens het burgerforum, en de *relatie met de politiek en het beleid*. Tegelijkertijd zien we een grote variatie tussen burgerfora in de precieze uitwerking en vormgeving van deze drie elementen.
In het vervolg van dit essay ga ik eerst in op de variatie in vormgeving van burgerfora. Daarbij baseer ik mij voornamelijk op aanwezige kennis en onderzoek dat is gedaan naar Nederlandse burgerfora op lokaal niveau, maar zal ik soms ook refereren aan buitenlandse (landelijke) voorbeelden. De volgende aspecten die betrekking hebben op de vormgeving van burgerfora zullen aan de orde komen: *vormen van selectie* (selectiemethoden en de rol van politici), de wijze waarop *het gesprek* tijdens het burgerforum is georganiseerd (met daarbij ook aandacht voor het onderwerp, de rol van expertise, en het aantal bijeenkomsten), en *de relatie met de politiek* (met name de aandacht in de vormgeving voor de doorwerking van de adviezen). In het tweede deel van het essay bespreek ik wat we kunnen leren van de ervaringen met lokale burgerfora en wat dit betekent voor een landelijk burgerforum. Ik zal ingaan op de ervaringen met *selectie en diversiteit*, ervaringen *tijdens het burgerforum*, en *de doorwerking van de resultaten van een burgerforum.*

[52] In de praktijk worden er verschillende begrippen gebruikt. Naast burgerforum zijn dat bijvoorbeeld burgerraad, burgertop, sociale raad en wijkraad. Ik gebruik zoveel mogelijk de begrippen zoals ze in de praktijk worden gebruikt, maar concentreer me in dit essay alleen op die vormen die voldoen aan de drie genoemde kenmerken.

2. Variatie in vormgeving

2.1 *Vormen van selectie*

Loting

Burgerfora proberen een afspiegeling te zijn van de diversiteit binnen de bredere bevolking. Loting wordt daarbij vaak als middel gebruikt. Er zijn verschillende motieven om te kiezen voor loting (Binnema en Michels 2017). Een eerste motief is om anderen aan tafel te krijgen dan de '*usual suspects*'. Bij veel vormen van participatie zijn ouderen, mensen met een Westerse achtergrond en mannen oververtegenwoordigd. Loting kan een manier zijn om ook andere groepen aan tafel te krijgen. Een tweede motief is om zo op nieuwe, betere, en creatievere ideeën te komen De gedachte is dat een grotere variëteit in deelnemers ook leidt tot betere en creatievere ideeën. Een derde motief is dat loting door sommigen wordt gezien als een andere, alternatieve manier om invulling te geven aan de democratie. In de representatieve democratie zijn verkiezingen het instrument om politici te kiezen, die de bevolking vervolgens vertegenwoordigen. Loting is een instrument om een willekeurig geselecteerde groep burgers een stem te geven. Sommigen spreken over het 'verfrissen' van de democratie. Anderen, waaronder Code Oranje (een groep van enkele honderden burgemeesters, wethouders, raadsleden, en actieve burgers), willen de democratie grondig vernieuwen. Ook Van Reybrouck breekt in zijn boek *Tegen Verkiezingen* (2013) een lans voor loting als alternatief voor de 'vermoeide' vertegenwoordigende democratie. Tot slot, beoogt loting een tegenwicht te bieden aan de apathie van veel kiezers en zo bij te dragen aan burgerschap en een bredere participatie.

Loten kan op verschillende manieren. Sommige lokale burgerfora hebben gekozen voor een aselecte steekproef. Daarbij maakt iedereen een gelijke kans te worden geselecteerd. Wanneer van de totale groep waaruit geloot gaat worden een aantal achtergrondkenmerken bekend is (bijvoorbeeld geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, woonadres), kan die informatie worden gebruikt bij de steekproef. Dit noemen we stratificeren. Daarbij wordt gepoogd om de kenmerken van de gelote groep zoveel mogelijk een afspiegeling te laten zijn van de gehele groep. Zo zien we bij veel lokale burgerfora dat een belangrijk doel van de selectie is dat wijken evenredig zijn vertegenwoordigd. Een variant hierop is dat er pas in een tweede ronde wordt gestratificeerd na een eerste ronde van algemene loting, om zo een zo representatief mogelijke groep samen te stellen (Binnema en Michels 2017).

Andere selectiemechanismen

Loting is een vorm van selectie, maar in de vormgeving van burgerfora zien we ook andere selectiemechanismen. Soms is er gekozen voor een open uitnodiging, zoals bij de burgertop in Amsterdam (2015) en de G1000 in Uden (2015). Om toch een zekere diversiteit te verzekeren is geworven via de lokale media, posters en een website en zijn verenigingen en maatschappelijke instellingen bezocht (Uden) of is er gebruik gemaakt van ambassadeurs die gericht hun netwerk hebben benaderd (Amsterdam). Een combinatie met loting is ook mogelijk. Zo werd voor de landelijke G1000 in België in 2011 gekozen voor loting. Maar omdat op deze manier bijna geen maatschappelijk kwetsbare en etnische minderheidsgroepen werden bereikt, is er vervolgens voor gekozen om 10% van de plaatsen te reserveren voor mensen die werden gerekruteerd via een aantal middenveldorganisaties.

Rol politici

Kenmerkend voor een burgerforum is dat deelnemers vrij met elkaar kunnen spreken zonder druk van buitenaf. Daar hoort bij dat politici geen deelnemer zijn omdat zij anders het debat zouden kunnen sturen of domineren. Toch zien we in de praktijk varianten ontstaan waarbij politici wel betrokken worden. Het platform G1000.nu dat betrokken is bij de organisatie van veel lokale burgerfora in Nederland, stelt als één van de leidende principes van de G1000 dat 'het hele systeem' in de zaal zit. Dat betekent dat behalve bewoners ook werkgevers, ambtenaren, politici en 'vrijdenkers' deelnemer zijn (g1000.nu). De gedachte is dat alleen dan het resultaat breed gedragen wordt en iedereen zich verantwoordelijk voelt voor het resultaat.

2.2 *Het gesprek*

Voor burgerfora is ten tweede van belang dat het gesprek zodanig is georganiseerd dat er voldoende ruimte is voor deliberatie. Deelnemers moeten op voet van gelijkheid en zonder externe druk argumenten kunnen uitwisselen en een mening kunnen vormen.

Expertise vooraf
Deliberatie is gericht op het vinden van goede oplossingen voor maatschappelijke problemen. Het probleem is echter dat informatie ongelijk verdeeld is over de deelnemers; sommigen zijn beter geïnformeerd over de politieke processen of hebben meer specifieke kennis over het onderwerp dan anderen. Om te vermijden dat deelnemers met meer achtergrondkennis meer invloed hebben op de discussie, is het een breed aanvaarde praktijk om de deelnemers aan deliberatieve processen vooraf informatie te verstrekken (Michels en Caluwaerts 2017). Om de kwaliteit van het proces te garanderen is het van belang dat de informatie aan de deelnemers volledig, gebalanceerd en objectief is.
In tegenstelling tot de gangbare praktijk kozen de eerste lokale G1000'en in Nederland er bewust voor om geen informatie vooraf te verstrekken zodat de deelnemers zo onbevooroordeeld mogelijk deel konden nemen aan de gesprekken. Dat had ook alles te maken met de keuze voor een volledig open agenda.

Keuze van het onderwerp
Bij sommige burgerfora staat het onderwerp van te voren duidelijk vast (de G1000 over vuurwerk in Enschede, het stadsgesprek over energie in Utrecht). Dan nog is van belang dat de agenda niet vooraf is dichtgetimmerd. Deelnemers moeten de ruimte voelen om hun ideeën naar voren te brengen. Selectiviteit tijdens de agendasetting ondermijnt de openheid van het proces (Smith 2009).
Het andere uiterste is om de agenda van het burgerforum volledig open te laten, zoals dat het geval was bij de eerste G1000'en en de burgertop in Amsterdam (2015). De agenda wordt dan tijdens het burgerforum zelf door de deelnemers bepaald. Tijdens de G1000 in Amersfoort (2014) bijvoorbeeld werd aan de deelnemers als eerste gevraagd: 'wat vind jij belangrijk voor Amersfoort in de komende vier jaar?'

Aantal bijeenkomsten
Het aantal bijeenkomsten kan sterk wisselen. De meeste lokale burgerfora in Nederland waren eenmalig gedurende één dag. Sommigen duurden langer zoals het burgerforum in de wijk Kruiskamp in Amersfoort dat was verspreid over vijf bijeenkomsten (2015) en de stadsgesprekken over duurzame energie in Utrecht (2015). Als voordeel geldt daarvan dat deelnemers zich meer verbonden voelen met het onderwerp en met de andere deelnemers. Ook zorgt een burgerforum dat meerdere dagen duurt voor meer druk op politici (Pogrebinschi en Ryan 2017). Het resultaat van een burgerforum dat slechts één dag duurt kan gemakkelijker worden genegeerd door politici.
Tot slot zijn er meer permanente vormen van burgerfora, die beogen over een langere periode burgers een stem te geven in het beleidsproces. Voorbeelden hiervan zijn de Sociale Raad in Peel en Maas[53] waar een gelote burgerraad in wisselende samenstelling de gemeente adviseerde over kwesties in het sociale domein en de eerder genoemde Coöperatieve Wijkraad Oosterparkwijk in Groningen[54] (Westerweel 2021).

De kwaliteit van het gesprek
Omdat dialoog een essentieel element is van een burgerforum, wordt er bij alle burgerfora veel aandacht besteed aan de kwaliteit van de participatie. Dat wil zeggen dat het proces zo is vormgegeven dat recht gedaan wordt aan de stem, ervaringen, en perspectieven van alle deelnemers. De wijze waarop dat precies gebeurt, verschilt per burgerforum, maar overal is er aandacht voor de omgeving waar het burgerforum plaatsvindt (is deze vriendelijk; nodigt deze uit tot actieve deelname), de organisatie van de dialoog in kleine groepen (geeft deze ruimte voor verschillende perspectieven), en de stijl van de moderatie (maakt deze een gelijke deelname mogelijk) (zie voor praktische handvatten, Smets en Vlind 2017).

[53] De sociale raad Peel en Maas is ontbonden in februari 2018.
[54] De Coöperatieve Wijkraad Oosterparkwijk in Groningen was een experiment van twee jaar dat begon in december 2017.

2.3 De relatie met de politiek

In de relatie met de politiek en het beleid zien we grosso modo drie varianten.

Geen duidelijke afspraken vooraf
De eerste variant is dat er vooraf geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over wat er gebeurt met de uitkomst van het burgerforum. Dit zien we vooral bij burgerfora die van onderop door burgers en maatschappelijke organisaties zelf zijn geïnitieerd. Voorbeelden hiervan zijn de eerste lokale G1000'en in Nederland. Hoewel er contacten waren met zowel politieke als ambtelijke spelers, de gemeenten ook faciliteerden en sommige raadsleden ook aanwezig waren tijdens het burgerforum, toonden politici weliswaar groot enthousiasme maar namen zij tegelijkertijd een afwachtende houding aan. Daarmee krijgen de aanbevelingen aan de politiek een vrijblijvend karakter.

Quasi-institutionele inbedding
Een tweede variant is de quasi-institutionele inbedding van het burgerforum. Daarmee bedoel ik dat vooraf duidelijk is wat er met de aanbevelingen gebeurt en dat politici zich daar ook op de een of andere manier aan committeren. Dat kan op verschillende manieren. Bij het stadsgesprek over energie in Utrecht zegde het college van B&W toe zich te willen committeren aan de uitkomsten mits de uitkomsten in lijn waren met de ambities van het college, een klimaatneutraal Utrecht in 2030 (Meijer et al. 2017). Een vergelijkbare aanpak koos de Coöperatieve Wijkraad Groningen, waar zowel de raad en het college zich in principe committeerden aan de adviezen en beslissingen van de CWR (Westerweel 2021). Ook de organisatie van de latere G1000'en kiest voor een sterkere verbinding vooraf met de politiek. Dat doet de G1000 door steeds vooraf een partnerovereenkomst te sluiten met een coalitie van partijen, waaronder politici, maatschappelijke organisaties en bedrijven. In deze overeenkomst komen alle partijen overeen dat zij zich bij voorbaat achter het resultaat van de G1000 scharen en zich committeren 'om dat resultaat ook echt uit te voeren, of als dat om één of andere reden niet kan, publiekelijk verantwoording af te leggen over wat niet in uitvoering genomen wordt' (g1000.nu). In de Duitssprekende gemeenschap van België wordt sinds 2019 geëxperimenteerd met een meer permanente vorm van quasi-institutionalisering. De aanbevelingen van burgers in een burgerraad (*Bürgerrat*) en de uitwerking daarvan in burgerbijeenkomsten (*Bürgerversammlungen*) worden uiteindelijk besproken in een gemeenschappelijke commissie van burgers, gekozen politici en de verantwoordelijk minister, waarna de laatste twee moeten toelichten of en hoe ze de aanbevelingen zullen worden uitgevoerd in de vorm van parlementaire of regeringsmaatregelen (Niessen en Reuchamps 2020).

Formele institutionele inbedding
In de derde variant, tot slot, is er een formele koppeling tussen de uitkomsten van het burgerforum en de politieke besluitvorming doordat de uitkomsten in een referendum aan de hele bevolking worden voorgelegd. Voorbeelden hiervan zijn vooral te vinden in het buitenland zoals het landelijke Ierse burgerforum over abortus. De uitkomst van de gesprekken werd in een referendum voorgelegd aan de hele bevolking. Dialoog tussen burgers in combinatie met een referendum maakte de weg vrij voor een beperkte liberalisering van abortus.
Een voorbeeld in Nederland van een combinatie van dialoog en een referendum is MijnBorne2030, hoewel hier strikt genomen geen sprake was van een burgerforum. Twintig lokale organisaties werkten vier scenario's uit voor een gemeenschapsvisie voor de gemeente Borne in 2030. Deze scenario's zijn vervolgens voorgelegd aan alle inwoners. Het scenario met de meeste stemmen is uitgewerkt in de toekomstvisie MijnBorne 2030 (Denters en Klok 2015).

Tabel 1: Voorkomende varianten in vormgeving

Selectie		• Loting • Gericht benaderen van bepaalde groepen • Loting in combinatie met gericht benaderen • Open uitnodiging in combinatie met gericht benaderen
Het gesprek	Expertise	• Expertise vooraf • Geen expertise vooraf
	Keuze van het onderwerp	• Volledig open agenda, keuze tijdens het burgerforum • Afgebakend onderwerp
	Aantal bijeenkomsten	• Eendaags evenement • Meerdere dagen • Permanent
	Kwaliteit van het gesprek	• Overal aandacht voor omgeving, organisatie • van de dialoog, en moderatie
Relatie met de politiek		• Geen duidelijke afspraken vooraf • Quasi-institutionele inbedding • Formele institutionele inbedding

3. Leren van ervaringen met lokale burgerfora

De bespreking van de vormgeving van lokale burgerfora laat zien dat er nogal wat variatie is. Het ontwerp van een burgerforum staat dus niet op voorhand vast. De vraag is vervolgens wat we kunnen leren van de ervaringen met lokale burgerfora en wat dit betekent voor een landelijk burgerforum. Achtereenvolgens bespreek ik wat we kunnen leren van de ervaringen met *selectie en diversiteit*, ervaringen *tijdens het burgerforum*, en *de doorwerking van de adviezen van een burgerforum.*

3.1 Selectie en diversiteit

Ervaringen met loting

Uit onderzoek naar lokale burgerfora in Nederland blijkt dat de typische deelnemer aan alle onderzochte burgerfora is geboren en getogen in Nederland, ouder dan 50 jaar is, en een hbo- of academische opleiding heeft (Michels en Binnema 2016). De typische deelnemer is bovendien iemand die stemt (92% tot 95%), geïnteresseerd is in de politiek (ook O'Flyn en Sood 2014), niet cynisch is over het functioneren van de politiek en vaak betrokken is bij activiteiten in de wijk (Michels 2019). De diversiteit van de groep deelnemers is dus beperkt. Ook loting brengt hierin geen wezenlijke verandering. Hét voorbeeld voor veel lokale burgerfora in Nederland was de G1000 in België. Maar ook daar leidde loting, ondanks veel media-aandacht, tot 500 bevestigde deelnemers die overwegend tot de blanke middenklasse behoren en tussen de 45 en 50 jaar oud zijn (Caluwaerts en Reuchamps 2014). Eerder onderzoek van Leyenaar (2009) naar burgerfora, onder andere naar het burgerforum Luchtkwaliteit Amsterdam en het burgerforum Omgevingsplan Flevoland, laat eveneens zien dat het moeilijk is om jongeren en laagopgeleiden te betrekken.

De belangrijkste verklaring voor het gebrek aan diversiteit is *zelfselectie*. Burgers zijn niet verplicht om deel te nemen aan een burgerforum. En vaak laten burgers de kans om deel te nemen aan zich voorbijgaan. Uit het Nederlandse onderzoek naar lokale burgerfora blijkt dat meer dat 9 van de 10 geselecteerde en genodigde burgers niet heeft gereageerd op de uitnodiging. Ook uit buitenlands onderzoek blijkt dat zelfselectie een belangrijke rol speelt bij de uiteindelijke samenstelling van de deelnemersgroep (Curato en Niemeijer 2013).

Onderzoek van de Belgische onderzoeker Jacquet (2017) laat zien dat er verschillende redenen zijn waarom burgers de kans op deelname aan een burgerforum aan zich voorbij laten. Veel mensen zijn vooral druk met activiteiten in de privésfeer en hebben geen tijd of zin om deel te nemen. Anderen

voelen zich niet competent genoeg om deel te nemen aan discussies. Ook zeggen sommigen zich niet prettig te voelen bij het idee om met vreemden te praten over thema's waar je misschien sterk van mening over kunt verschillen. Geen vertrouwen hebben in politiek en politici is een andere reden waarom sommigen niet willen deelnemen aan een burgerforum. Uit het onderzoek van Jacquet blijkt tot slot dat ook de inschatting dat het burgerforum weinig invloed zal hebben op de politiek en het beleid potentiële deelnemers kan afschrikken.

(Aanvullende) instrumenten voor meer diversiteit
Als het gaat om het verkrijgen van een diverse deelnemersgroep kan ook gekozen worden voor het *direct benaderen van specifieke, vaak ondervertegenwoordigde groepen*. Voor het direct benaderen van specifieke groepen kunnen verschillende platforms worden ingezet; denk aan maatschappelijke organisaties en bestaande netwerken, en sociale media. De organisatie van de burgertop in Amsterdam heeft dit ingebouwd in de voorfase door met ambassadeurs te werken (Smets en Vlind 2016). Ook een combinatie met loting is mogelijk. Zo heeft de organisatie van de G1000 België uiteindelijk voor een noodoplossing gekozen door in aanvulling op loting via netwerken en organisaties gericht groepen te benaderen waaronder jongeren en migranten. Een andere mogelijkheid is om deelnemers over de streep te trekken met een *financiële tegemoetkoming*. De deelnemers aan de stadsgesprekken in Utrecht over duurzame energie kregen een vergoeding. En dat leidde er in ieder geval toe dat er meer jongeren deelnamen.

Keuze voor een onderwerp met brede maatschappelijke relevantie
Wil het voor een brede groep van burgers interessant genoeg zijn om deel te nemen aan een burgerforum dan moet het thema van het burgerforum een brede maatschappelijke relevantie en urgentie hebben, met een duidelijke vraag aan burgers (zie 3.2), en vooraf duidelijkheid over wat er met de inbreng van de deelnemers gebeurt (zie 3.3). Een brede maatschappelijke relevantie betekent dat het onderwerp moet leven in de samenleving en tot maatschappelijke discussie leidt. Voorbeelden ontleend aan buitenlandse ervaringen met burgerfora zijn ethische kwesties (abortus Ierland), klimaat en duurzaamheid (Frankrijk), en grondwetveranderingen (IJsland en Canada).

3.2 Tijdens het burgerforum

Burgers die deelnemen aan een burgerforum zijn over het algemeen enthousiast en voelen zich betrokken en gehoord. Maar wil een burgerforum meer zijn dan een eenmalig interessant experiment, dan is aandacht voor de volgende thema's van belang.

Informatie vooraf
Om te vermijden dat deelnemers met meer achtergrondkennis meer invloed hebben in de discussie, is het belangrijk dat alle deelnemers dezelfde informatie hebben voordat ze met elkaar in gesprek gaan. Die informatie kan verstrekt worden in de vorm van een uitgebreid informatiepakket of via bijdragen van experts en moet in ieder geval informatie geven over alle inhoudelijke aspecten van het thema van het burgerforum, het bestaande beleid, en de kaders van toekomstig beleid.
Wanneer deze informatie vooraf niet aanwezig is, bestaat de kans dat deelnemers adviezen ontwikkelen die al staand beleid zijn of die gezien de bestaande juridische of beleidsmatige kaders van het beleid onmogelijk zijn, zo laat onderzoek naar lokale burgerfora in Nederland zien (Michels en Binnema 2019). Een voorwaarde is wel dat de informatie vooraf zo objectief mogelijk en in ieder geval *gebalanceerd* is. Bij de Belgische G1000 leidden academische experts de thema's in die tijdens het burgerforum werden besproken. Kritiek kwam onder meer van enkele internationale waarnemers die opmerkten dat de experts een nogal links profiel hadden waardoor de meer conservatieve perspectieven minder aan bod kwamen (Caluwaerts en Ugarizza 2012). Voor tegenstanders van het burgerforum is het vervolgens gemakkelijk om het burgerforum als politiek gekleurd en daarmee niet relevant weg te zetten.

Een afgebakend onderwerp met een duidelijke vraag
Een te open agenda geeft weliswaar veel ruimte aan deelnemers om het thema zelf vorm te geven maar leidt er in de praktijk vaak toe dat er een enorme diversiteit aan voorstellen ontstaat die in veel gevallen tamelijk algemeen blijven, zoals we zagen bij de eerste lokale burgerfora (Boogaard en Michels 2016). Een afbakening van het onderwerp zoals dat is gebeurd in Maastricht (gezondheid), Utrecht (energie) en

Enschede (vuurwerk; Eckardt en Benneworth 2018) geeft meer richting aan de gesprekken en daarmee ook aan het resultaat. Van belang daarbij is dat de vraag die wordt voorgelegd aan de deelnemers zo duidelijk is dat deze voldoende richting geeft en tegelijkertijd de mogelijkheid biedt voor verschillende perspectieven op het thema.

Aantal bijeenkomsten
Een andere vraag met betrekking tot het ontwerp van een burgerforum betreft het aantal bijeenkomsten. Lokale burgerfora duren vaak maar één dag. Eendaagse bijeenkomsten hebben het voordeel dat het eenvoudiger is om de energie van de bijeenkomst vast te houden. Daar staat tegenover dat het effect van een eenmalig evenement ook sneller wegebt en voor minder politieke druk zorgt (Progrebinschi en Ryan 2017). Van belang is dan ook dat al in een vroegtijdig stadium er afspraken zijn over de relatie met de representatieve democratie (zie 3.3).
Dit onderwerp kan bovendien niet los gezien worden van de eerder besproken onderwerpen over informatie vooraf en een financiële tegemoetkoming aan deelnemers (3.1). In het kort, hoe complexer het thema, hoe meer informatie er vooraf moet worden gegeven (denk aan de uitgebreide introducties van experts bij het Burgerforum kiesstelsel), en hoe ruimer een financiële tegemoetkoming kan zijn, des te meer is het noodzakelijk en mogelijk om een meerdaags burgerforum te organiseren.

Rol politici tijdens een burgerforum
De aanwezigheid van politici tijdens een burgerforum werkt verwarrend als niet duidelijk is wat hun rol is (Smets en Vlind 2017). Zijn zij deelnemer en daarmee gelijkwaardig aan andere deelnemers? Zijn ze expert en geven ze informatie over het bestaande beleid? Of proberen ze vooral de discussie een bepaalde richting te geven?
Met name in Denemarken en Noorwegen zijn er lokale experimenten met een vorm van 'hybride democratie' die strikt genomen geen burgerfora zijn (diversiteit is geen criterium), maar die ik hier toch niet onvermeld wil laten omdat ze politici wel een duidelijke rol geven. Politici en gewone burgers bespreken samen in gemeenschappelijke commissies beleidsproblemen en adviseren de gemeenteraad over oplossingen (Sørensen en Torfing 2019). Een voorbeeld in Nederland van een vergelijkbare vorm van hybride democratie is de Coöperatieve Wijkraad Oosterparkwijk in Groningen waar gelote wijkbewoners en raadsleden samen de gemeenteraad adviseerden over zaken die de wijk aangaan (Westerweel 2021). Dialoog en deliberatie worden zo direct verbonden met de representatieve democratie.

3.3 Doorwerking van de resultaten van burgerfora

Relatie met de politiek
In de internationale literatuur over burgerfora worden burgerfora gezien als een aanvulling op de representatieve democratie, en wordt tegelijkertijd geconstateerd dat veel burgerfora nauwelijks zijn ingebed in het reguliere politieke proces (Caluwaerts en Reuchamps 2016; Hendriks 2016; Curato en Böker 2016). Aanbevelingen krijgen daarmee iets vrijblijvends en de doorwerking van de resultaten van de burgerfora is beperkt (Michels en Binnema 2019). Daarom zoeken burgerfora naar manieren om die verbinding wel tot stand te brengen, veelal in de vorm van wat ik eerder een quasi-institutionele inbedding noemde. Daarmee bedoel ik dat vooraf duidelijk is wat er met de aanbevelingen gebeurt en dat politici zich daar ook op de een of andere manier aan committeren.
Maar ook dan kan het in de praktijk anders lopen. Bij het stadsgesprek over energie in Utrecht zegde het college van B&W toe zich te willen committeren aan de uitkomsten mits de uitkomsten in lijn waren met de ambities van het college, een klimaatneutraal Utrecht in 2030. In de praktijk leidde dit tot verzet van een deel van de gemeenteraad die zich buiten spel gezet voelde en bezwaar maakte tegen de opvatting dat deze relatief kleine groep van burgers werd gezien als vertegenwoordigers van de mensen in de stad. De coalitiepartijen stonden weliswaar welwillender tegenover het stadsgesprek dan de oppositiepartijen, maar ook zij benadrukten het laatste woord te willen hebben over de uitkomst van het stadsgesprek Bij sommige raadsleden ontstond het gevoel dat het stadsgesprek vooral een instrument was van het college om de eigen agenda er doorheen te drukken (Meijer et al. 2017).
Uit dit voorbeeld blijkt dat de verhouding tussen meer directe zeggenschap van burgers en de representatieve democratie ingewikkeld is. Veel volksvertegenwoordigers onderstrepen het belang van meer

zeggenschap van burgers, maar krabbelen terug als dat betekent dat dit ten koste gaat van hun eigen positie als volksvertegenwoordiger.

Vastleggen van afspraken en verwachtingenmanagement

Burgerfora kunnen een belangrijke aanvulling zijn op de representatieve democratie, maar kunnen nooit een vervanging ervan zijn. Dat betekent dat de aanbevelingen van een burgerforum nooit meer kunnen zijn dan een advies. Maar dat advies mag ook weer niet te vrijblijvend zijn; dat zou alleen maar leiden tot frustratie bij de deelnemers aan het burgerforum en mogelijk ook tot scepsis om in de toekomst deel te nemen aan welke vorm van burgerparticipatie dan ook.

De spanning tussen meer zeggenschap voor burgers en de representatieve democratie is fundamenteel. Maar veel problemen en mogelijke spanningen kunnen worden weggenomen door vooraf een aantal duidelijke procedurele en inhoudelijke afspraken vast te leggen. Deze zouden in ieder geval betrekking moeten hebben op de volgende punten:

- Vooraf: wanneer het kabinet besluit tot het houden van een burgerforum wordt het parlement uitgebreid vooraf geïnformeerd over het proces, de inhoud, en de status van de uitkomsten van het forum. Naar aanleiding hiervan kunnen er nog aanpassingen worden gedaan.
- Tijdens: het parlement (of een commissie daarvan) wordt tijdens het proces regelmatig geïnformeerd over de voortgang.
- Na het burgerforum: het kabinet en het parlement behandelen het advies en nemen dat over of beargumenteren waarom dat niet of maar gedeeltelijk gebeurt.

In het algemeen geldt dat er volledige *transparantie* moet zijn over de rol van het burgerforum, het proces en de uitkomsten, en dat achteraf *verantwoording* wordt afgelegd over wat er met de uitkomsten van het burgerforum is gedaan. Voor deelnemers aan het burgerforum moet *duidelijk zijn wat er met hun inbreng gebeurt*.

Beleidsfase

De meeste lokale burgerfora vinden plaats in de agenderingsfase of voorbereidingsfase van beleid. In de agenderingsfase gaat het om het prioriteren van in de ogen van deelnemers belangrijke problemen in de wijk of stad. Het agenderen van problemen stond centraal in de eerste G1000'en en andere burgerfora, hoewel tijdens deze burgerfora soms ook concrete adviezen werden gegeven hoe een bepaald probleem aangepakt zou kunnen worden (Boogaard en Michels 2016). Andere burgerfora zijn veel meer beleidsvoorbereidend; het burgerforum is dan een manier om burgers direct te betrekken bij het maken en uitwerken van plannen voor de aanpak van een concreet probleem (zoals bijvoorbeeld bij het stadsgesprek over energie in Utrecht).

Voor een landelijk burgerforum lijkt een *beleidsvoorbereidende* rol het meest geschikt. Onder de eerder in deze paragraaf genoemde voorwaarden vergroot een dergelijke rol de kans op invloed op het beleid.

Doorwerking, legitimiteit en verantwoording

Tot slot, één van de kritiekpunten op een burgerforum is vaak dat het maar een beperkte, en vaak ook niet erg representatieve, groep is die deelneemt. Een manier om zowel de doorwerking, legitimiteit en verantwoording van een burgerforum te versterken is door de resultaten van het burgerforum te onderwerpen aan een uitgebreide parlementaire behandeling, zoals hierboven beschreven. Een andere manier is door een burgerforum te *combineren met een referendum* en daarmee te kiezen voor een formele institutionele inbedding zoals dat eerder gebeurd is bij de burgerfora in onder meer Ierland en Canada.

4. Afsluiting

Ter afsluiting van dit essay vat ik de belangrijkste lessen over burgerfora en de betekenis daarvan voor een landelijk forum nog eens samen in onderstaande tabel.

Tabel 2: Lessen over burgerfora

Selectie en diversiteit	• Loting leidt niet per definitie tot diversiteit • Zelfselectie leidt tot een oververtegenwoordiging van met name hoogopgeleiden • Aanvullende instrumenten zijn: a) direct benaderen van specifieke, vaak ondervertegenwoordigde groepen; b) financiële tegemoetkoming • Voorwaarde is verder de keuze voor een onderwerp met een maatschappelijk breed gedragen relevantie
Tijdens het burgerforum	• Informatie aan deelnemers vooraf is nodig over het thema, bestaand • beleid, en kaders van beleid • Voorwaarde is objectieve / gebalanceerde informatie aan de deelnemers • Het onderwerp moet afgebakend zijn met een duidelijke vraag • De duur van het forum is afhankelijk van complexiteit thema; benodigde expertise vooraf; financiële tegemoetkoming • Geen rol voor politici, tenzij zij medeverantwoordelijk zijn voor het advies
Doorwerking van resultaten van burgerfora	• Vooraf moeten afspraken gemaakt worden over de rol van het parlement: informatie vooraf, tussentijdse informatie, en parlementaire behandeling van de resultaten • Deelnemers aan het burgerforum worden betrokken bij de fase van beleidsvoorbereiding • Duidelijk moet zijn wat er met de inbreng van deelnemers gebeurt • Transparantie en verantwoording over proces, uitkomst en doorwerking • aan alle burgers • Een uitgebreide parlementaire behandeling of een combinatie met een referendum versterkt de doorwerking en de legitimiteit

Literatuur

Binnema, Harmen & Ank Michels (2017). *Een toolkit loting: waarom, wat en hoe*. www.lokale-democratie.nl.

Boogaard, Geerten & Ank Michels (red.) (2016). *G1000. Ervaringen met burgerfora.* Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Caluwaerts, Didier & Min Reuchamps (2016). Generating democratic legitimacy through deliberative innovations: The role of embeddedness and disruptiveness. *Representation* 52: 13-27.

Caluwaerts, Didier & Min Reuchamps (2014). The G1000. Facts, figures and some lessons from an experience of deliberative democracy in Belgium. In: Philippe Van Parijs (ed.). *The malaise of electoral democracy and what to do about it.* Brussels: Rethinking Belgium Re-Bel e-book, pp. 151-70.

Caluwaerts, Didier & Juan Ugarizza (2012). Favorable conditions to epistemic validity in deliberative experiments: A methodological assessment. *Journal of Public Deliberation* 8(1): 1-20.

Curato, Nicole & Simon Niemeyer (2013). Reaching out to overcome political apathy: Building participatory capacity through deliberative engagement. *Politics and Policy* 41(3): 355-383.

Curato, Nicole & Marit Böker (2016). Linking mini-publics to the deliberative system: A research agenda. Policy Science 49: 173-190.

Denters, Bas & Pieter-Jan Klok (2015). MijnBorne2030: evaluatie van een democratisch experiment. *Bestuurswetenschappen* 69(2): 24-45.

Eckardt Franziska & Paul Benneworth (2018). The G1000 Firework Dialogue as a social learning system: a community of practice approach. *Social Sciences* 7(8): article 129.

g1000.nu. https://g1000.nu. Website bekeken op 26 oktober 2020.

Hendriks, Carolyn (2016). Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design. *European Journal of Political Research* 55: 43-60.

Jacquet, Vincent (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research* 563: 640–59.

Leyenaar, Monique (2009). *De burger aan zet*. Burgerforum: theorie en praktijk. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag.
Meijer, Albert, Reinout van der Veer, Albert Faber & Julia Penning de Vries (2017). Political innovation as ideal and strategy: the case of aleatoric democracy in the City of Utrecht. *Public Management Review* 19(1): 20-36.
Michels, Ank (2019). Participation in citizens' summits and public engagement. *International Review of Administrative Sciences* 85(2): 211–227.
Michels, Ank (2011). Innovations in democratic governance. How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences* 77(2): 275-93.
Michels, Ank & Harmen Binnema (2019). Assessing the impact of deliberative democratic initiatives at the local Level: A framework for analysis. *Administration & Society* 51(5): 749 –769.
Michels, Ank & Harmen Binnema (2016). Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden. *Bestuurswetenschappen* 70(1): 17-36.
Michels, Ank & Didier Caluwaerts (2017). De G1000 in België en in Nederland: analyse van een democratisch spanningsveld. Res Publica 59(1): 61-87.
Niessen, Cristoph & Min Reuchamps (2020). Institutionalising citizen deliberation in parliament: the permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking community of Belgium. *Parliamentary Affairs* 00: 1-19, doi: 10.1093/pa/gsaa056.
Pogrebinschi, Thamy & Matt Ryan (2017). Moving beyond input legitimacy: When do democratic innovations affect policy making? *European Journal of Political Research* 57(1): 135-152.
OFlyn, Ian & Gaurav Sood (2014). What would Dahl say? An appraisal of the democratic credentials of deliberative polls and other mini-publics. In: Kimmo Grönlund, André Bächtiger and Majija Setälä (eds). *Deliberative mini-publics. Involving citizens in the democratic process.* Colchester: ECPR Press, pp. 41–81.
Smets, Peer & Marloes Vlind (2017). *Handreiking burgerfora voor gemeenten*. www.lokale-democratie.nl.
Smets, Peer & Marloes Vlind (2016). Diversiteit als uitdaging voor de nieuwe democratie. In: Geerten Boogaard en Ank Michels (red.). *G1000. Ervaringen met burgerfora.* Den Haag: Boom Bestuurskunde, pp. 89-102.
Smith, Graham (2009). *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2019). Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities. Nordic Political Science Association 42(1): 25-49.
Van Reybrouck, David (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
Westerweel, Joost (2021). *Lokale democratische innovatie.* Proefschrift Universiteit Leiden, afdeling Staats- en bestuursrecht.

Deze essaybundel is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
T 070 426 64 26

Februari 2021 | Publicatie-nr. 21400739