

Nationaal burgerforum over klimaat- en energiebeleid

Startdocument – Deel 1: Politieke besluitvorming

Versie 15 november 2022

Inhoud

1. Inleiding	3
Doel van dit document	3
Wat is een burgerforum?	3
Waarom een burgerforum?	3
Samenvatting randvoorwaarden.....	4
Politieke besluitvorming.....	4
De Nederlandse context en stand van zaken	4
Leeswijzer	5
2. Uiteenzetting politieke randvoorwaarden	6
1. Het vaststellen van het doel van het burgerforum klimaat- en energiebeleid	6
2. Het stellen van een geschikte vraag aan deelnemers van het burgerforum	6
3. Het waarborgen van goede samenwerking tussen kabinet en parlement	8
4. Het maken van heldere afspraken over politieke opvolging	9
5. Het vaststellen van de betrokkenheid van politici tijdens het burgerforum	10
3. Samenvatting randvoorwaarden voor het ontwerp	11
Bijlagen.....	13
Bijlage 1.A Internationale voorbeelden van vraagstellingen	13
Bijlage 1.B Internationale voorbeelden van samenwerking tussen parlement en kabinet	13
Bijlage 1.C Internationale voorbeelden politieke afspraken	14
Bijlage 1.D Mogelijke onderwerpen uit ambtelijke verkenning	16

1. Inleiding

Doel van dit document

Het doel van dit document is om informatie te bieden om tot onderbouwde besluitvorming te komen over het organiseren van een nationaal burgerforum over klimaat- en energiebeleid. Hiervoor wordt in het document de 10 benodigde randvoorwaarden voor een succesvol burgerforum uitgediept evenals de verschillende overwegingen die daarbij komen kijken (hoofdstuk 2 en 3). Voor de eerste vijf randvoorwaarden is benoemd welke besluiten in deze fase van de voorbereidingen moeten worden genomen en wordt een voorstel gedaan voor de invulling daarvan. Er is een opdeling gemaakt tussen politieke randvoorwaarden om tot besluitvorming te komen over het al dan niet inzetten van een burgerforum (hoofdstuk 2) en randvoorwaarden die ingaan op vervolgstappen en verder ontwerp van een mogelijk burgerforum (hoofdstuk 3).

Voor de uiteenzetting van de randvoorwaarden en advisering gaat dit document eerst in op wat een burgerforum is, de aanleiding en stand van zaken en beoogde doelen voor een burgerforum.

Bij de organisatie van een (nationaal) burgerforum moet rekening gehouden worden met een aantal essentiële randvoorwaarden. Er moet sprake zijn van een gerichte vraagstelling die aansluit op de leefwereld van burgers. Vóór de start moet bovendien duidelijk zijn afgesproken wat er met de inbreng van burgers gebeurt en hoe de politieke opvolging eruitziet. Het burgerforum moet representatief zijn en ingebed in de samenleving. Ook is het van belang dat er voldoende budget beschikbaar is voor het ondersteunen van deelnemers en gedegen organisatie van het burgerforum.

Dit startdocument biedt verdere toelichting bij deze randvoorwaarden en voorstellen over hoe aan deze randvoorwaarden kan worden voldaan. In de toelichting worden keuzemogelijkheden en dilemma's in kaart gebracht. Voor het slagen van een burgerforum is het van belang dat de Tweede Kamer en het kabinet zich vooraf uitspreken over en committeren aan de randvoorwaarden.

Wat is een burgerforum?

Bij een burgerforum komt een – vaak gelote – groep mensen bij elkaar om over een periode van gemiddeld zes tot zeven maanden over een maatschappelijk vraagstuk in gesprek te gaan en de politiek te adviseren. Ondersteund met feitelijke informatie en expertise komt het burgerforum tot aanbevelingen. Een burgerforum kan op tal van manieren vormgegeven worden. De uiteindelijke keuzes die gemaakt worden ten aanzien van het ontwerp hangen af van de vraagstelling; deze bepaalt in grote mate hoe het burgerforum het beste vorm kan krijgen.

Waarom een burgerforum?

De commissie Brenninkmeijer gaf begin 2021 aan dat burgerfora over het klimaat- en energiebeleid, onder bepaalde randvoorwaarden, een krachtige aanvulling kunnen zijn op bestaande vormen van burgerparticipatie en inspraak. De klimaatopgave is een grote maatschappelijke uitdaging die inspanningen vraagt van overheden, bedrijven en burgers. We staan voor een transitie met grote impact op ons allemaal. Het kabinet kondigde daarom in het coalitieakkoord aan inwoners actief te willen betrekken bij het klimaatbeleid. Naast de klimaatopgave zet dit kabinet in op democratische vernieuwing. Burgers moeten meer invloed en zeggenschap krijgen over ingrijpende maatschappelijke kwesties, waaronder het klimaat- en energiebeleid. Het burgerforum kan, mits voldaan is aan bepaalde voorwaarden, een nieuwe impuls geven aan het klimaatbeleid en positief bijdragen aan het versterken van de democratie.

Samenvatting randvoorwaarden

De randvoorwaarden voor de organisatie van een burgerforum zijn:

Politieke randvoorwaarden

1. Het vaststellen van het doel van het burgerforum klimaat- en energiebeleid
2. Het stellen van een geschikte vraag aan deelnemers van het burgerforum
3. Het waarborgen van goede samenwerking tussen kabinet en parlement
4. Het maken van heldere afspraken over politieke opvolging
5. Het vaststellen van de betrokkenheid van politici tijdens het burgerforum

Randvoorwaarden voor het ontwerp

6. Het waarborgen van representativiteit van het burgerforum en inclusiviteit om gelijkwaardige deelname mogelijk te maken
7. Het beschikbaar stellen van voldoende budget en tijd voor organisatie van het burgerforum en compensatie voor deelnemers
8. Het vaststellen van betrokkenheid van de samenleving voor, tijdens en na het burgerforum
9. Het bieden van goede praktische en inhoudelijke ondersteuning van het forumproces met feitelijke en volledige informatie
10. Het vaststellen van een aanpak om het burgerforum te monitoren en te leren

Politieke besluitvorming

Besluitvorming over of het kabinet en de Tweede Kamer tot gedeelde invulling van de randvoorwaarden kunnen komen – en hoe – bestaat op uit twee stappen. Reden voor deze fasering is dat het commitment aan randvoorwaarden 1 t/m 5 eerst vastgesteld moeten worden en de keuzes met betrekking tot ontwerp en invulling van randvoorwaarden 6 t/m 10 hoofdzakelijk daaruit voortvloeien.

- **Stap 1** draait om de vragen: 1) Hoe willen kabinet en parlement invulling geven aan randvoorwaarden 1 t/m 5?, en 2) Committeren kabinet en parlement zich aan alle 10 de randvoorwaarden?
- In **stap 2** bepalen kabinet en Kamer *hoe* aan randvoorwaarden 6 t/m 10 kan worden voldaan, gelet op de keuzes die gemaakt zijn over randvoorwaarden 1 t/m 5 in Stap 1.

Pas als besloten is hoe aan alle randvoorwaarden (1 t/m 10) kan worden voldaan, kan over worden gegaan tot een positief besluit om een burgerforum over klimaat en energie te organiseren.

De Nederlandse context en stand van zaken

Uitvoering motie Agnes Mulder en adviesrapport ‘Betrokken bij Klimaat’

In het najaar van 2020 heeft een brede meerderheid van de Tweede Kamer via de motie Agnes Mulder c.s. (Kamerstuk 32813, nr. 578) verzocht om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om burgerfora in te stellen rond het klimaat- en energiebeleid. Een onafhankelijke commissie onder leiding van wijlen prof. dr. Alex Brenninkmeijer heeft dit op verzoek van het vorige kabinet onderzocht. Deze commissie adviseerde¹ positief op het organiseren van een burgerforum, mits aan bepaalde randvoorwaarden voldaan kon worden.

¹ [Kamerbrief Aanbieding adviesrapport Commissie Brenninkmeijer | Brief | Rijksoverheid.nl](#)

Voorstel minister voor Klimaat en Energie en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer

Met de Kamerbrief² van 4 juli jl. hebben de ministers voor Klimaat en Energie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het idee van een nationaal burgerforum over klimaat en energie omarmd. Hiermee is een startschot gegeven om samen met de Tweede Kamer te verkennen of een nationaal burgerforum over klimaat- en energiebeleid gewenst is, en hoe dat er concreet uit kan gaan zien.

Parlementaire voorbereidingsgroep en ambtelijke voorbereiding

Naar aanleiding van de brief van 4 juli jl. heeft de Tweede Kamer een voorbereidingsgroep ingesteld met vertegenwoordigers uit de vaste Kamercommissie EZK die voorstellen zullen uitwerken voor een burgerforum over klimaat en energie. De groep heeft de opdracht ‘in de loop van het najaar’ een voorstel ter besluitvorming voor te leggen aan de Kamercommissie EZK over of en zo ja hoe samen met het kabinet tot een nationaal burgerforum gekomen kan worden.³

Tegelijkertijd zijn in de sinds juli 2022 ambtenaren van EZK en BZK voorbereidingen aan het treffen om politieke besluitvorming over het opzetten van een burgerforum te ondersteunen. Hierbij wordt onderzocht hoe voldaan kan worden aan de randvoorwaarden en praktische elementen van een burgerforum. Dit startdocument is hier onderdeel van.

Maatschappelijke debat over burgerfora

In samenhang met het politieke debat zien we ook een maatschappelijke discussie over het nut van en de wens voor burgerfora. In de afgelopen ca. 2 jaar hebben verschillende maatschappelijke organisaties en publicisten zich hierin geroerd, zoals Eva Rovers met haar recente boek ‘Nu is het aan ons’. Ook zijn er meerdere maatschappelijke organisaties opgericht ter stimulering van landelijke en lokale burgerfora (bijv. Bureau Burgerberaad). De focus ligt vaak, maar niet altijd, op klimaat en energie. Kritiek op het instrument burgerfora gaat hoofdzakelijk over de verhouding nog tot de parlementaire democratie, maar wordt nog maar beperkt gehoord. Recente moties in de Tweede Kamer roepen het kabinet op om aan de slag te gaan met burgerfora en het evalueren en verbeteren van bestaande vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau.

Leeswijzer

In deel 1 van voorliggend document worden per onderdeel van de genoemde randvoorwaarden voor succes de belangrijkste overwegingen, opties, keuzes en dilemma’s geschetst voor de politieke opdrachtgever van een burgerforum. Hoofdstukken 2 en 3 lichten de randvoorwaarden toe en vermelden de besluiten die door kabinet en parlement moeten worden genomen.

² [Kamerbrief over kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

³ [Vaststelling mandaat Voorbereidingsgroep burgerforum klimaat- en energiebeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

2. Uiteenzetting politieke randvoorwaarden

1. Het vaststellen van het doel van het burgerforum klimaat- en energiebeleid

Toelichting

Het is cruciaal om het doel van het burgerforum van tevoren scherp te stellen. Het doel geeft richting aan de vraagstelling van een burgerforum en is bepalend voor de ontwerpkeuzes en de politieke opvolging.

Vanuit democratische vernieuwing en het ontwikkelen van klimaat- en energiebeleid zijn er verschillende doelstellingen te bedenken voor een nationaal burgerforum:

1. Versterken van de invloed en zeggenschap van burgers op grote transitieopgaven zoals de energietransitie. Hier moeten grote beslissingen gemaakt worden die iedereen raken, maar niet alle burgers voelen zich daar nu voldoende in betrokken.
2. Versterken van de representatieve democratie door aan onze democratie passende en robuuste kanalen toe te voegen om burgers te betrekken en wederzijds vertrouwen te versterken. Een burgerforum is dit in potentie.
3. Verbeteren van de kwaliteit van de beleids- en de besluitvorming op klimaat en energie met behulp van de kennis en ideeën van burgers.
4. Helpen om de politieke en maatschappelijke polarisatie binnen het klimaatdebat te doorbreken, ruimte te creëren voor meerstemmigheid en nuance.
5. Verbeteren van kennis over voorwaarden die burgers stellen aan klimaatbeleid om deze te kunnen verwerken in plannen en uitvoering.

Beslispunt

- Welke doelen worden er gesteld voor het nationaal burgerforum klimaat- en energiebeleid?

Voorstel kabinet

Doel is niet om draagvlak te genereren. Het burgerforum heeft wel als doel:

- Versterken van de invloed en zeggenschap van alle burgers op grote transitieopgaven zoals bij het klimaat- en energiebeleid. Juist ook mensen die niet uit zichzelf meepraten en anders niet betrokken zouden zijn.
 - Over deze opgaven moeten grote beslissingen gemaakt worden die iedereen raken, maar niet alle burgers voelen zich daar nu voldoende in betrokken.
- Versterken van de representatieve democratie door aan onze democratie passende en robuuste kanalen toe te voegen om burgers te betrekken. Een burgerforum is dit in potentie. Het stellen van een geschikte vraag aan deelnemers van het burgerforum.
- Dit betekent dat er sprake moet zijn van een passende opdracht waarbij vanuit kabinet en parlement ruimte wordt gegeven aan burgers om inbreng te leveren en daarbij ook iets te kiezen te hebben.

2. Het stellen van een geschikte vraag aan deelnemers van het burgerforum

Toelichting

Om te komen tot een vraagstelling aan het burgerforum moeten er verschillende keuzes worden gemaakt: het onderwerp, het vraagstuk ('probleem'), de breedte van de vraagstelling, de periode waarop deze betrekking heeft, en of de vraagstelling open of meer gesloten moet zijn. Zie bijlage 1.A voor internationale voorbeelden van vraagstellingen over klimaat en energie.

1. Criteria

De keuze van een goede vraagstelling is één van de essentiële randvoorwaarden voor een succesvol burgerforum. De commissie Brenninkmeijer, verschillende onderzoeken en rapporten van andere experts en gesprekken met (inter)nationale deskundigen leverden inzichten in wat een goede vraagstelling aan een burgerforum is. Dit resulteert in de volgende criteria:

- **Concreet en behapbaar:** De vraagstelling moet niet te breed zijn en over een concreet vraagstuk gaan.
- **Technisch niet te ingewikkeld:** Het vraagstuk moet voldoende te begrijpen zijn voor niet-ingewijde burgers; een bespreking moet dus niet verzanden in technische details.
- **Persoonlijke levenssfeer rakend:** Het betreft een (diep)menselijk vraagstuk, dat alle burgers raakt. Mensen kunnen zich daarom persoonlijk verhouden tot de vraag; het raakt aan hun persoonlijke leefwereld.
- **Voldoende dilemma's:** Het onderwerp wordt door een groot deel van de bevolking als belangrijk gezien en kan, doordat het omstreden is, voor debat zorgen. Er is duidelijk sprake van een belangenafweging, waarbij de voor- en nadelen voor verschillende groepen en partijen afgewogen moeten worden.
- **Voldoende ruimte in beleid:** Er is voldoende beleidsruimte om keuzes te maken en politieke wil om de resultaten van het burgerforum te verwerken.

2. Beleidsmatige overwegingen

Naast de bovengenoemde criteria zijn er verschillende beleidsmatige overwegingen medebepalend voor de vraagstelling:

- **Relevante kaders:** Inhoudelijk dient duidelijk te zijn met welke bestaande kaders het burgerforum rekening moet houden, zoals bijvoorbeeld bestaande wetgeving of internationale afspraken.
- **Aansluiten bij bestuurlijk niveau:** Het is belangrijk dat de vraagstelling aansluit bij het bestuurlijk niveau van het burgerforum. Op nationaal niveau ligt een burgerforum over de inpassing van windmolens op gemeentelijk niveau bijvoorbeeld niet voor de hand.
- **Tijdsperiode en budget:** Ook moet duidelijk zijn op welke tijdsperiode de vraagstelling betrekken heeft en welk budget beschikbaar is voor de uitvoering van ideeën of adviezen.
- **Koppeling met beleidscyclus:** De uitkomsten van een burgerforum kunnen beter landen als er een duidelijke koppeling is met een beleidscyclus: het antwoord op de vraagstelling kan dan logisch input zijn voor besluitvorming. Dit maakt dat een cyclus zoals die van het Klimaatplan en Klimaatwet voor de hand ligt.

3. Ontwerp overwegingen

Verschillende vraagstellingen stellen verschillende eisen aan het ontwerp van het burgerforum:

- **(Structurele) inzet burgerforum:** indien gekozen wordt voor een aantal burgerfora of structurele inzet van burgerfora op het thema kan er goed gekozen worden voor een smallere, specifiekere vraag. Andere vragen kunnen dan door toekomstige burgerfora worden behandeld. Bij een eenmalige inzet is een bredere vraagstelling passender.
- Om te toetsen welke vraagstukken maatschappelijk aanspreken kan de **samenleving** ook betrokken worden bij het bepalen van de vraagstelling (bijv. via onderzoek of participatie).
- De opdrachtgevers – regering en parlement – kunnen er ook voor kiezen om het burgerforum een (relatief) bredere vraag voor te leggen en deze door het burgerforum zelf te laten **toespitsen**. Op die manier is de kans groter dat het burgerforum zich buigt over een aspect van het vraagstuk dat de deelnemers het belangrijkste vinden.

Beslispunten

- Welke onderwerpen binnen het klimaat- en energiebeleid bieden voldoende ruimte voor inbreng in een burgerforum?
- Op welke manier wordt het instrument burgerfora voor klimaat- en energiebeleid ingezet? Eenmalig, meerdere malen, of structureel?
- Op welke manier wordt de samenleving betrokken bij het kiezen van het vraagstuk?

Voorstel kabinet

- De kansrijke ontwerpen die voortkomen uit de ambtelijke verkenning zijn mogelijke onderwerpen voor het gesprek tussen kabinet en Kamer. Het kabinet wordt daarbij gevraagd uit te spreken welke onderwerpen de voorkeur zouden hebben.
- Bij de begrotingsbehandeling van BZK heeft MBZK aangegeven dat we voldoende de tijd moeten nemen om dit burgerforum te evalueren en hiervan te leren voor de toekomstige inzet van dit instrument (randvoorwaarde 10). BZK bereidt een brief aan de TK voor met de aanpak op burgerparticipatie en burgerfora in den brede.
- Er wordt ambtelijk een voorstel voorbereid voor het gericht betrekken van (een deel van) de samenleving bij de keuze voor het vraagstuk.

3. Het waarborgen van goede samenwerking tussen kabinet en parlement

Toelichting

Politiek commitment is een van de belangrijkste randvoorwaarden voor een succesvol burgerforum. Een breed commitment is nodig van zowel het kabinet als parlement. Het is daarom belangrijk dat kabinet en parlement zich goed kunnen verhouden tot dit nieuwe instrument. Is politiek commitment niet gewaarborgd, dan bestaat het risico dat het burgerforum eigenlijk onvoldoende gewenst is en de adviezen onvoldoende opgevolgd worden. Dit leidt tot teleurstelling, wat het vertrouwen in de democratie niet versterkt, maar juist schaadt.⁴ Zie ook bijlage 1.B met internationale voorbeelden van samenwerking tussen kabinet en parlement.

In aanloop naar besluitvorming over een mogelijk burgerforum is de eerste stap in de vormgeving van de samenwerking tussen parlement en kabinet om (ambtelijk) overleg te organiseren met de vaste Kamercommissie EZK (en het presidium) om de opdracht en mogelijk mandaat voor het burgerforum te bespreken. Gespreksonderwerpen zijn daarbij:

- Goede organisatie van samenwerking tussen kabinet, parlement en burgerforum
- Afbakening van onderwerp en vraagstelling en het verdere mandaat voor een burgerforum of meerdere burgerfora op het thema klimaat en energie.

Beslispunten

- Hoe worden de samenwerking tussen kabinet, parlement en het presidium in aanloop naar en tijdens een burgerforum vormgegeven?
- Is er voldoende politiek commitment van zowel kabinet als parlement voor een burgerforum klimaat en energie op gekozen vraagstelling?

⁴ Zie ook: John Boswell, Rikki Dean, Graham Smith, 'Integrating Citizen Deliberation into Climate Governance: Lessons on Robust Design from Six Climate Assemblies', *Public Administration* (2022).

Voorstel kabinet

- Formaliseer de rolverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden tussen parlement en kabinet. Eerste stap is overleg te organiseren met de parlementaire voorbereidingsgroep en presidium en samen de route voor verdere samenwerking te bespreken en vast te leggen. Voorstel is om de voorbereidingsgroep dit najaar een technische briefing aan te bieden. Formaliseren van de samenwerking kan via een motie of concept-instellingsbesluit.
- Er wordt alleen ingestemd met de organisatie van een burgerforum indien hier een ruime meerderheid in het parlement, bestaande uit de coalitiepartijen en meerdere oppositiepartijen, en ingestemd wordt in het kabinet.

4. Het maken van heldere afspraken over politieke opvolging

Toelichting

Een gedegen aansluiting van het burgerforum op de parlementaire besluitvorming vraagt om heldere afspraken vooraf. Duidelijk moet zijn hoe de resultaten van het burgerforum zijn ingebed in politieke besluitvorming, hoe ieder(e) advies of aanbeveling zal worden behandeld, en wie uiteindelijk beslist of een advies of aanbeveling wordt opgevolgd en hoe. Zonder afspraken over de uitkomsten en het vervolg is het advies van het burgerforum te vrijblijvend. Er zijn volgens de commissie Brenninkmeijer grofweg drie soorten commitment te onderscheiden met een oplopende mate van intensiteit.

- **Besprekingsplicht:** de gecommitteerde partijen spreken af de uitkomsten van het burgerforum te bespreken (bijv. in het parlement) en die eventueel in stemming te brengen. Een besprekingsplicht is erg vrijblijvend en minimaliseert daarmee de impact van een burgerforum.
- **Verantwoordingsplicht (of motiveringsplicht):** partijen spreken af zich te verantwoorden over wat er met de uitkomsten van het burgerforum is gedaan in de politieke besluitvorming. Dit is praktisch mogelijk door bijvoorbeeld het instellen van een monitoringscomité waarin burgerforaleden na afloop deelnemen om toezicht te houden op de implementatie van uitkomsten.
- **Plicht tot regelgeving:** de gecommitteerde partijen spreken af de uitkomsten van het burgerforum in beleid en regelgeving vast te leggen. In dat geval moet van tevoren duidelijk zijn onder welke voorwaarden partijen zich committeren aan de uitkomsten van het burgerforum.

De verplichting tot regelgeving is in Nederland in strijd met het vrije mandaat van Kamerleden zoals is vastgelegd in de grondwet. Zie bijlage 1.C voor internationale voorbeelden met betrekking tot politieke opvolging.

Beslispunt

- Wat wordt vastgelegd in de opdracht aan het burgerforum om politieke opvolging te borgen?

Voorstel kabinet

- In de opdracht voor het burgerforum wordt vastgelegd hoe de politieke opvolging er uit komt te zien. Het voorstel is om zowel een besprekingsplicht als een motiveringsplicht aan te gaan, inclusief afspraken over hoe en binnen welke termijn er bespreking, motivering en monitoring plaatsvindt.

5. Het vaststellen van de betrokkenheid van politici tijdens het burgerforum

Toelichting

Gedurende het proces is het mogelijk dat Kamerleden en/of bewindspersonen betrokken blijven bij het burgerforum. Betrokkenheid kan via directe deelname aan het burgerforum of via lichtere vormen van betrokkenheid.

Optie en tips van experts zijn:

- Combineer in een burgerforum elementen mét en zonder politici:
- Organiseer ten minste dat de politiek verantwoordelijke Minister (of de MP) de deelnemers persoonlijk welkom heet en het belang en het mandaat van het forum bekrachtigt.
- Organiseer ontmoetingsmomenten tussen burgerforum en politici om in gesprek te gaan over de tussentijdse uitkomsten en mogelijke aanbevelingen. Zo kan het parlement zich laten informeren via een hoorzitting of meer informele bijeenkomst. Dat kan bijvoorbeeld ook via een meer formeel opdrachtgevers/opdrachtnemers-overleg, met daarin een afvaardiging van het parlement en/of kabinet en het burgerforum.
- Als Kamerleden deelnemen aan het forum is de ervaring dat er onvoldoende gelijke verhouding en gelijk speelveld is tussen de deelnemers.

Beslispunt

- Hoe moet de politieke betrokkenheid er tijdens het forum uitzien?

Voorstel kabinet

- Borg politieke betrokkenheid, rol en verantwoordelijkheid van kabinet en parlement van tevoren. De wens is om vast te stellen op welke momenten en hoe kabinet en parlement als (mede)opdrachtgever betrokken zijn. Het voorstel is daarbij om Kamerleden en Ministers geen deelnemer te maken van het burgerforum, maar wel tussentijdse ontmoetingen te organiseren.

3. Samenvatting randvoorwaarden voor het ontwerp

In dit hoofdstuk worden de randvoorwaarden samengevat voor het ontwerp van een mogelijk burgerforum (6 t/m 10). In stap 1 van de besluitvorming (zie hoofdstuk 1) ligt enkel de principiële vraag voor óf kabinet en parlement zich aan deze randvoorwaarden committeren. In stap 2 wordt pas bepaald hoe er aan deze randvoorwaarden invulling gegeven wordt, gelet op de keuzes die gemaakt zijn over randvoorwaarden 1 t/m 5. Voor stap 2 zal er voor iedere randvoorwaarde beslispunten en ambtelijke adviezen worden opgenomen zoals ook gedaan voor randvoorwaarden 1 t/m 5.

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

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

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

De tijdsduur van een burgerforum hangt sterk samen met het te bespreken onderwerp en de gekozen vraagstelling. Hoe complexer het vraagstuk, hoe meer tijd een burgerforum nodig heeft. Gekeken naar eerder georganiseerde nationale burgerfora moet rekening gehouden worden met: Voorbereiding (circa 3 tot 4 maanden), Proces (circa 6 maanden, maar sterk afhankelijk van de vraagstelling), en Opvolging (afhankelijk van het politieke commitment).

De kosten van een burgerforum kunnen sterk variëren en zijn vooraf niet exact te bepalen. Een eerste inschatting van het benodigde budget ligt rond de 6 miljoen euro. Dekking hiervan uit bestaande middelen en met de Voorjaarsnota 2023 lijkt het meest kansrijk.

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

Het burgerforum bestaat uit circa 100-150 deelnemers die representatief moeten zijn voor de gehele bevolking (ook wel: het minipubliek). Het betrekken van de bredere samenleving (het maxipubliek) zorgt voor een verbinding met het democratische proces en vergroot de kans dat uitkomsten als legitiem worden gezien. Hierin zijn verschillende gradaties van betrokkenheid mogelijk, waarin keuzes moeten worden gemaakt over mate van openbaarheid, invloed van het maxipubliek op het ontwerp en de vraagstelling, en invloed op het resultaat. Het goed betrekken van de maatschappij vereist een gedegen communicatie en communicatiestrategie.

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

Voor een succesvol burgerforum is het noodzakelijk dat deelnemers worden voorzien van feitelijke en volledige informatie om zo tot adviezen te komen. Dat vraagt om keuzes, o.a. over welke deskundigen aan het woord komen en wie daarover beslist. Het is mogelijk om een onafhankelijke adviesgroep in te stellen met experts en stakeholders die waarborgt dat sprekers gebalanceerd zijn

en dat de inhoud getoetst wordt. Daarnaast kan gedacht worden aan praktische ondersteuning van participanten om te zorgen dat zij goed deel kunnen nemen, zoals trainingen.

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

Voor het leren over en ontwikkelen van burgerfora zijn goede monitoring en evaluatie essentieel. Zo kan geleerd worden over vragen waar nu nog onvoldoende kennis over beschikbaar is en de aanpak van burgerfora worden verbeterd. Het monitoren zal uitgevoerd moeten worden door een onafhankelijke partij. Ook is het verstandig aan te sluiten bij bredere onderzoeken die lopen.

Belangrijke onderdelen van de aanpak voor monitoren en leren zijn de doelen, indicatoren en betrokkenen (voor wie is de kennis bedoeld, wie gaat er leren en wie evalueren?).

Bijlagen

Bijlage 1.A Internationale voorbeelden van vraagstellingen

Internationaal is tot nu toe bij burgerfora rond klimaat vaak gekozen voor relatief brede vraagstellingen. Die boden de burgerfora veel ruimte om zelf invulling te geven aan het proces, maar bemoeilijkten de politieke opvolging. Daarom is het een belangrijke overweging hoe breed een vraagstuk ingestoken moet worden.

Bij een relatief breed vraagstuk is de kans groot dat een burgerforum met een breed advies en een brede set aan maatregelen komt. Dat maakt het lastig om de impact van een burgerforum zo groot mogelijk te maken; denk aan het gevaar van cherry-picking. In zo'n geval zou het burgerforum wantrouwen in de politiek kunnen versterken.

Een relatief toegespitst vraagstuk kan politieke opvolging vergemakkelijken. Experts adviseren een smaller vraagstuk wanneer het een diepmenselijk thema betreft dat herkenbaar is voor een brede groep mensen. Tegelijk moet gewaakt worden voor een te vergaande afbakening, omdat dit de indruk kan wekken dat er weinig beslisruimte is.

Een middenweg is natuurlijk ook mogelijk, waarbij een breed vraagstuk vervolgens wordt uitgewerkt in meer behapbare, concrete deelvragen. Hierbij is het van belang om bij het ontwerp van het burgerforum te letten op de manier waarop deelvragen beantwoord worden. Als het forum bijvoorbeeld in kleinere groepen uiteen valt, kan dat vragen rond legitimiteit opwerpen.

Internationaal kennen we de volgende voorbeelden⁵:

Ierland	<i>How the state can make Ireland a leader in tackling climate change?</i>
Frankrijk	<i>How can France cut greenhouse gas emissions by at least 40% by 2030 compared to 1990, in a spirit of social justice?</i>
VK	<i>How can the UK reduce greenhouse gas emissions to net zero by 2050?</i>
Schotland	<i>How should Scotland change to tackle the climate emergency in an effective and fair way?</i>
Denemarken	<i>To contribute and provide recommendations to the political process of climate transition, in particular to the Climate Action Plan.</i>
Duitsland	<i>To make recommendations for Germany to comply with Paris Climate Protection Agreement while considering social, economic and ecological compatibility.</i>

Bijlage 1.B Internationale voorbeelden van samenwerking tussen parlement en kabinet

Internationaal kennen we verschillende varianten van samenwerking tussen parlement en kabinet. De verschillende zitten met name in welk instituut primair opdrachtgever is van het burgerforum. Uit alle voorbeelden blijkt dat een goede samenwerking en voldoende parlementair commitment van groot belang is. Bij het Franse Klimaatberaad blokkeerden de *Assemblée Nationale* en de *Sénat* een

⁵ John Boswell, Rikki Dean, Graham Smith, 'Integrating Citizen Deliberation into Climate Governance: Lessons on Robust Design from Six Climate Assemblies', *Public Administration* (2022).

groot deel van de voorstellen, wat deels te wijten is aan hun beperkte betrokkenheid bij de opdrachtverlening van het forum.

Ierland	Gedeeld opdrachtgeverschap tussen parlement en kabinet. Burgerforum formeel opgericht door het parlement via een resolutie. ⁶
Frankrijk	Presidentieel opdrachtgeverschap, waar het burgerforum nauw verbonden was aan de persoon van president Macron.
VK	Voorbeeld van een zuivere parlementaire connectie, waar gewerkt werd met parlementaire toezichtcommissies.
Schotland	Gedeeld opdrachtgeverschap tussen parlement en kabinet. Burgerforum formeel opgericht door het parlement via een wijziging van de klimaatwetgeving, waarbij het parlement een toezichtrol vervulde. ⁷

Bijlage 1.C Internationale voorbeelden politieke afspraken

Om teleurstellingen te voorkomen is het noodzakelijk om realistisch te zijn over wat met de uitkomsten van een burgerforum kan gebeuren. Internationaal zijn hier verschillende lessen in geleerd. Zo blijkt dat voorwaarde voor succes is dat het burgerforum niet ophoudt te bestaan bij de publicatie van het rapport met aanbevelingen. Een goed voorbeeld is het Oostbelgische model waarbij de permanente *Burgerrät* toezicht houdt op de opvolging van de verschillende adviezen over langere tijd. Op 2 momenten na afloop wordt verantwoording afgelegd door het parlement aan deze Burgerraad: na aanbieding van de aanbevelingen en 1 jaar later, over wat het parlement met het advies heeft gedaan.⁸

De formele status van een burgerforum is ook van invloed op hoe met de resultaten wordt omgegaan. Klimaatberaden elders in Europa laten verschillen zien in de mate van formalisering.⁹

Voorbeelden van afspraken en procesverloop

Eupen (Duitstalige gemeenschap België)

- Sinds februari 2019 kent de Duitstalige gemeenschap in België een permanent instrument van burgerberaadslaging. Drempels, eisen en randvoorwaarden waarbinnen geopereerd wordt zijn wettelijk verankerd. Zie [a permanent deliberative citizens assembly](#) p.21 voor het decreet.
- Zo is bijvoorbeeld uitgebreid geregeld hoe de opvolging van een gelote burgerjury in zijn werk gaat.

⁶ Boswell, 'Integrating Citizen Deliberation into Climate Governance'.

⁷ Boswell, 'Integrating Citizen Deliberation into Climate Governance'.

⁸ Zie voor de wettelijke grondslag van het Oostbelgische burgerberaad:

<http://www.governanceinstitute.edu.au/magma/media/upload/ckeditor/files/Designing%20a%20permanent%20deliberative%20citizens%20assembly.pdf>.

⁹ Boswell, 'Integrating Citizen Deliberation into Climate Governance'. Ank Michels maakt onderscheid in 'Geen duidelijke afspraken vooraf', 'Quasi-institutionele inbedding', 'Formele institutionele inbedding'. Zie: Frank Hendriks, Kristof Jacobs, Ank Michels, Nationale burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap, Den Haag, 2021, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/nationale-burgerfora/>

- Het parlement is niet verplicht de adviezen over te nemen, maar wel verplicht binnen een zekere termijn over de adviezen in gesprek te gaan en hier een parlementaire commissie voor in te stellen. De gelote burgers van het burgerpanel worden daarbij uitgenodigd. De commissie heeft als taak vervolgens een schriftelijke reactie op te stellen ten aanzien van de adviezen.
- Daarbij moet ook expliciet gemotiveerd worden waarom een advies eventueel niet overgenomen wordt. De permanente burger adviesraad ziet vervolgens weer toe op de opvolging van de verschillende adviezen over langere tijd.

Ierland

- Aan elk burgerberaad gaat een parlementaire resolutie vooraf. Zie [Citizens' Assemblies: Motion](#). Hierin staan de vraag en afspraken over deelname (*membership*) en het vervolg op de uitkomst vastgelegd.
- Beide Kamers zijn verplicht de voorstellen in parlementaire commissies te bespreken en plenair te behandelen. Ook de regering legt haar reactie op de voorstellen voor aan het parlement. Principe is dat als het parlement niet instemt met de aanbeveling, het dit besluit moet kunnen rechtvaardigen.
- In geval van goedkeuring van een aanbeveling moet de regering een tijdschema opstellen voor de implementatie van de voorstellen/het uitschrijven van een openbaar referendum over de kwestie. Het Ierse referendum gaat uitsluitend over grondwetswijzigingen.
- Ierland kent geen actieve monitoring van de opvolging van uitkomsten van het burgerberaad, in tegenstelling tot het Eupense model.

Frankrijk

- Het Franse Klimaatberaad van 2019 werd niet voorafgegaan aan een resolutie of verankerd in een wet. Het opdrachtgeverschap lag bij president Macron. Hij zegde bij de oprichting toe de voorstellen van de burgerconventie 'zonder filter' door te geleiden naar het parlement. In een toespraak nam president Macron alle 149 voorstellen aan, minus drie jokers.
- Van de 146 overblijvende voorstellen zijn er enkele direct uitgevoerd. De meeste zijn als wetvoorstellen aan het parlement voorgelegd. Het wetgevingstraject zorgde nationaal voor ophef, gezien het Franse parlement, de *Assemblée Nationale* en de *Sénat*, een groot deel van de voorstellen blokkeerde. Geschat wordt dat uiteindelijk zo'n 10-15% van de initiële voorstellen in de uiteindelijke Klimaatwet van 2020 is geland.
- Anders dan in Ierland zijn in Frankrijk de voorstellen niet doorgeleid naar een referendum.

Bijlage 1.D Mogelijke onderwerpen uit ambtelijke verkenning

Door de betrokken vakdepartementen¹⁰ is op directieurenniveau onderstaande lijst van mogelijke onderwerpen voor een burgerforum samengesteld. Hierbij is primair getoetst op voldoende beleidsruimte (criterium 5, hieronder). Deze vragen zijn niet maatschappelijk getoetst of ze aansluiten bij de leefwereld van mensen (criterium 3). Dit is nodig om tot een goede vraagstelling te komen.

Geen van de hieronder genoemde mogelijke onderwerpen voldoet volledig aan alle criteria voor een geschikte vraagstelling, te weten:

1. Het moet concreet en behapbaar zijn;
2. Het moet niet te technisch zijn;
3. Het moet de persoonlijke levenssfeer raken;
4. Er moeten voldoende dilemma's in het vraagstuk zitten; en
5. Er moet voldoende ruimte zijn in beleid om opvolging te geven aan de uitkomsten.

De uiteindelijke keuze voor het onderwerpen is aan het kabinet en de Tweede Kamer; zij zullen immers ook opvolging geven aan de uitkomsten van het burgerforum.

Er zijn twee dilemma's die voor alle voorgenoemde onderwerpen relevant zijn en daarom aan het burgerforum voorgelegd zouden moeten worden:

- Wat is een eerlijke verdeling van lasten en verantwoordelijkheden tussen burgers, bedrijfsleven en overheid?
- Hoe verhouden dwang en vrijheid zich tot elkaar? D.w.z.: In hoeverre vinden mensen het acceptabel om bepaalde keuzes en gedrag af te dwingen in verhouding tot vrijheid en verleiden?

De onderwerpen kennen daarnaast ook hun eigen specifieke dilemma's; deze zijn tijdens de ambtelijke inventarisatie verzameld.

Mogelijke sectorspecifieke onderwerpen en vragen

Onderwerp	Circulaire economie
Vraagstelling	Hoe zorgen we ervoor dat we op een duurzamere manier spullen gaan kopen en gebruiken?
Dilemma's	Hoe belangrijk is de leveringszekerheid van spullen? Achterliggend: Hoe zorgen we voor minder gebruik van grondstoffen?
Kanttelingen	Deel van het beleid is recent gevormd (plastic, statiegeld) of gedecentraliseerd (afval).
Onderwerp	Energie
Vraagstelling	Hoe ziet de energievoorziening van de toekomst eruit? Wat is hiervan de rol van verschillende energiebronnen?
Dilemma's	Hoe verhouden ruimtegebruik, veiligheid, kosten en leveringszekerheid zich?
Kanttelingen	Het risico bestaat dat de vraag te technisch van aard is. Op korte termijn zijn al verschillende richtinggevende keuzes gemaakt.
Onderwerp	Gebouwde omgeving
Vraagstelling	Hoe gaan we ervoor zorgen dat iedereen richting 2050 in de verduurzaming van de gebouwde omgeving mee kan doen?
Dilemma's	Hoe ver gaat de keuzevrijheid, Hoe kan de koopsector verduurzamen? Hoever mag de overheid gaan in sturen op levenssfeer (e.g., beprijzen en normeren)?
Kanttelingen	Er zijn en worden al veel stappen gezet, waardoor er op deelvragen minder ruimte is voor een burgerforum (bijv. een routekaart voor 2050, Europese

¹⁰ BZK, EZK, IenW en LNV over de thema's: circulaire economie, energie, gebouwde omgeving, industrie, mobiliteit, landbouw en natuur, en sectoroverstijgend.

	normen, Warmtewet, gebouwgebonden financiering), of de bereidheid er moet zijn om de koers te herzien na advies van het burgerforum.
Onderwerp	Mobiliteit
Vraagstelling	Hoe kan duurzaam vervoer toegankelijker, makkelijker en beter betaalbaar worden gemaakt voor iedereen?
Dilemma's	Hoe gaan we duurzaam op vakantie naar het buitenland? Hoe kunnen mensen duurzaam reizen in het landelijk gebied? Hoe kunnen mensen duurzaam reizen in en rondom steden?
Kantttekeningen	De vraag beperkt zich tot privévervoer. Een aantal beleidskeuzes zijn al gemaakt (elektrificatie van het wagenpark, rekeningrijden, normering zakelijk verkeer, luchtvaart).
Onderwerp	Landbouw
Vraagstelling	Hoe ziet het Nederlandse landbouwsysteem van de toekomst eruit?
Dilemma's	Welke veranderingen kunnen worden gevraagd van de consument? Welke veranderingen in het landschap zijn acceptabel? Hoe rekening te houden met de mondiale impact van veranderingen in Nederland?
Kantttekeningen	Vraagt goede betrokkenheid van alle relevante partijen, inclusief consumenten. Eerder heeft een maatschappelijk initiatief voor een 'BoerBurgerDialog' zich gemeld bij het ministerie van LNV. Een onderwerp m.b.t. landbouw vraagt om afstemming met het Landbouwakkoord dat in ontwikkeling is.
Onderwerp	Voedsel
Vraagstelling	Hoe geven we de transitie van dierlijke naar plantaardige eiwitten vorm?
Dilemma's	Onder welke voorwaarden is de invoering van een vleestaks acceptabel? Wanneer kunnen klimateffecten doorgerekend worden de prijs ('true pricing')?
Kantttekeningen	Doelstelling 2030 voor dierlijke/plantaardige eiwitten is al gezet (50/50), en gaat alleen over consumptie, maar niet over productie. Risico is dat burgerforum het doel in twijfel trekt of ook advies geeft over productie, terwijl daar minder beleidsruimte wordt gezien.

Mogelijke sector-overstijgende onderwerpen en vragen

Onderwerp	Consumptie (voedsel, circulaire economie, mobiliteit, energie)
Vraagstelling	Hoe zorgen we dat we op een duurzamere manier eten, reizen, en spullen kopen en gebruiken?
Dilemma's	(Hoe) kunnen burgers geholpen worden om: minder voedsel te verspillen, minder onnodig producten te kopen, meer duurzame producten te kopen, meer te repareren en energie te besparen? Hoe belangrijk is de leveringszekerheid van spullen, voedsel en energie? Wanneer kunnen klimateffecten doorgerekend worden de prijs ('true pricing' of bijv. vleestaks) acceptabel of is een persoonlijke limiet acceptabel (bijv. CO2 budget)?
Kantttekeningen	De vraag biedt de kans om politiek sensitieve thema's te bespreken zoals 'grenzen aan de groei' en minder consumeren; dit kan politiek gevoelig liggen. Deze vraag kan ook gesteld worden voor deelonderwerp, zoals circulaire economie, maar hier is de beleidsruimte niet altijd ruim.
Onderwerp	Natuur
Vraagstelling	Wat is de waarde van natuur in Nederland?
Dilemma's	Hoe moeten wij keuzes maken in de soms tegenstrijdige belangen tussen het klimaat- en natuurbeleid en biodiversiteit enerzijds en andere maatschappelijke belangen, zoals industrie, landbouw, energie en mobiliteit?
Kantttekeningen	Het is een brede vraag en beleid op de verschillende deelonderwerpen bevindt zich in heel verschillende fases. Er dient werkelijk ruimte te zijn om uitkomsten breed te implementeren.

