

Statenstuk 2023-91

Uitwerking burgerberaad in Drenthe

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie op 18 januari 2023
- Provinciale Staten op 1 februari 2023

Voorstel van de werkgroep veranderende samenleving van Provinciale Staten van Drenthe van 7 december 2022, kenmerk 49/SG/202203494

Behandeld door de heer J. Richardson, telefoonnummer (0592) 36 53 69

Inleiding

Context opdracht uitwerking burgerberaad

Op 7 juli 2021 heeft een groep inwoners van Drenthe, via het recht om te agenderen in de vergadering, de Staten voorgesteld zich uit te spreken vóór het raadgevend referendum, en te onderzoeken welke vorm daarvan passend en effectief zou kunnen zijn op de schaal van Drenthe. Provinciale Staten hebben de Statenwerkgroep veranderende samenleving de opdracht gegeven om hiervoor een verkennende notitie te maken over het '(vernieuwend) raadgevend referendum in Drenthe'. De verkennende notitie is op 13 juli 2022 behandeld in Provinciale Staten.

Het inwonersinitiatief sloot nauw aan bij de activiteiten van de werkgroep veranderende samenleving. De werkgroep focust, in navolging van de visie die de Staten in 2018 hebben vastgesteld, op de rol van het Drents Parlement in de veranderende samenleving en op daarbij in het hier en nu passende werkwijzen en instrumenten. Belangrijke opzet is vanaf het begin het zo breed mogelijk bereiken van de inwoners van Drenthe geweest.

Een van de uitwerkingen daarvan is het 'kader verbindend besturen Drenthe' dat de Staten op 13 juli 2022 hebben vastgesteld. Dit kader dient als basis voor de inrichting van en communicatie over beleids- en besluitvormingsprocessen waarin ruimte is voor invloed vanuit onze inwoners ('participatie').

Opdracht uitwerking burgerberaad

Op 13 juli 2022 hebben Provinciale Staten besloten een vervolg te geven aan het inwonersinitiatief en de verkennende notitie door het uitwerken van een voorstel voor een burgerforum c.q. burgerberaad en dit separaat voor te leggen aan PS.

De uitwerking van de mogelijkheden omtrent een burgerberaad zijn via de werkgroep belegd bij een externe expert. De opdracht is uitgevoerd onder leiding van universitair hoofdocent dr. Kristof Jacobs, een autoriteit op het gebied van burgerraden en democratische vernieuwing. De uitwerking gaat in op onder andere de volgende onderwerpen:

- Proces van burgerberaden in grote lijnen (inclusief hybride vormen, zie verderop);
- Meerwaarde (wat bereikt het provinciaal bestuur met een burgerberaad?);
- Randvoorwaarden voor succesvolle uitvoering (waaronder communicatie);
- Representativiteit en betrokkenheid van Drenthe: hoe te organiseren?;
- De betrokkenheid en mogelijke rollen van volksvertegenwoordigers (PS) en het bestuur (GS) bij een burgerberaad; en
- Het onderwerp van een burgerberaad en hoe deze te bepalen (do's en don'ts).

De rapportage zet de relevante elementen van een burgerberaad uiteen en legt de dilemma's bij keuzes die gemaakt moeten worden uit. Voorbeelden uit de nationale en internationale praktijk zijn onderzocht en gerelateerd naar de Drentse maat. De gehele rapportage van dr. Jacobs is als

bijlage toegevoegd aan dit Statenstuk. Ook hebben de Staten op 14 december 2022 een Masterclass gehad van dr. Jacobs over de mogelijkheden van een burgerberaad in Drenthe.

Wat is een burgerberaad: hoe ziet de dialoog eruit?

Een burgerberaad is 'een vorm van burgerparticipatie waarbij een representatieve, gelote groep burgers op basis van informatie en deliberatie tot een beleidsadvies komt.' (p. 4 rapportage). Concreet is overigens sprake van 'dubbele loting' (zie verderop). Het proces van het burgerberaad ziet er in de praktijk als volgt uit.

In een burgerberaad, dat meestal bestaat uit meerdere fysieke bijeenkomsten, gedurende een aantal maanden, voeren burgers onder begeleiding van een (externe) moderator een "goed gesprek". De gesprekken vinden meestal plaats in groepen van maximaal 8 personen. De burgers kunnen informatie van verschillende experts en (ervarings)deskundigen verkrijgen, die de deelnemers desgewenst ook zelf aan kunnen dragen. Ook politici kunnen actief een rol krijgen binnen het burgerberaad (zie ook verderop). Op basis van die bijeenkomsten en gesprekken ontstaat dan stap voor stap verdieping en een gezamenlijk advies van de deelnemers. Dat beleidsadvies kan verschillende vormen aannemen, afhankelijk van het onderwerp. Er kan een eenduidig antwoord op de gestelde vraag worden gegeven, maar er kunnen bijvoorbeeld ook verschillende scenario's of deelantwoorden uitgewerkt worden.

Het burgerberaad brengt bij uitstek het brede burgerperspectief naar voren in beleidskwesties.

In de context van de tot nu toe genomen stappen van Provinciale Staten Drenthe (zoals beschreven op p. 1) worden hieronder vier elementen van de uitwerking van dr. Jacobs nader geduid.

- Burgerberaad als instrument bij een geschikt onderwerp
- Representativiteit (dubbele loting)
- Hybride vormen van burgerberaad: betrokkenheid van Drenthe
- Deelname van bestuurders

Burgerberaad als instrument bij geschikt onderwerp

In 2018 hebben Provinciale Staten in de 'Visie op de rol van het Drents Parlement in de veranderende samenleving' uitgesproken dat het Drents Parlement alle inwoners van Drenthe dient te vertegenwoordigen en dat ze er naar streeft om alle groepen in de samenleving te representeren. Ook stelt de visie dat het Drents Parlement er op toe ziet dat beleids- en besluitvorming zich richten op het verkrijgen van een zo groot mogelijk bereik en een zo divers mogelijk beeld van de belangen in de Drentse samenleving. (p. 6)

Tussen 2018 en nu zijn er verschillende instrumenten ontwikkeld en stappen gezet om de samenleving in de volle breedte te bereiken en de verschillende belangen te horen. Ook het burgerberaad moet in dit licht worden beschouwd. Voor inwoners is het burgerberaad een vorm van invloed bij beleidsvorming. Voor het Drents Parlement brengt een burgerberaad vergroting van het inzicht in een breed burgerperspectief, hiermee wordt de informatievoorziening van de volksvertegenwoordiging verrijkt en daarmee de rol van Provinciale Staten verstevigd.

De rapportage van dr. Jacobs laat ook zien dat een burgerberaad geen 'wondermiddel' is. Er zijn een aantal randvoorwaarden waaraan een burgerberaad moet voldoen wil het kans van slagen hebben. Daar tegenover staat dat er een wetenschappelijke consensus (analyse van tientallen studies) is over dat een goed uitgevoerd burgerberaad leidt tot meer draagvlak voor beleid.

Een van de randvoorwaarden voor een goed burgerberaad is het onderwerp. De rapportage geeft aan dat er verschillende manieren zijn om het onderwerp te bepalen en dat de vraag die door het bestuur aan een burgerberaad wordt voorgelegd goed moet worden voorbereid. Er moet in ieder geval beleidsruimte zijn. Het is vooral ook wenselijk om het onderwerp voorop te stellen en niet het burgerberaad zelf. Ofwel het burgerberaad is geen doel op zich, maar een middel om over een bepaald onderwerp meer inzicht te krijgen in wat er in de brede samenleving leeft en de daar aanwezige kennis te benutten.

De complexiteit van het organiseren van een goed burgerberaad vergt tijd en voorbereiding. Een plan met alle mogelijkheden van een burgerberaad als instrument van Provinciale Staten Drenthe zouden goed door middel van een pilot kunnen worden uitgetoetst.

Representativiteit (loting)

Representativiteit gaat over de vraag in hoeverre de deelnemers van een burgerberaad een afspiegeling van de Drentse samenleving zijn. De representativiteit is belangrijk omdat het kan leiden tot meer draagvlak voor het gegeven beleidsadvies. Daarnaast is uit de praktijk gebleken dat een representatief burgerberaad leidt tot een beter of completer advies, doordat verschillende perspectieven van vele groepen in de samenleving worden meegenomen. Kortom, de representativiteit draagt bij de informatie waarover de Staten beschikken als volksvertegenwoordigend orgaan.

Om een burgerraad zo representatief mogelijk te laten zijn kun je gebruik maken van een loting in twee stappen. In de eerste stap worden er een groot aantal uitnodigingen verzonden naar willekeurig geselecteerde personen of huishoudens. In de tweede stap wordt er uit de personen die zich aanbieden een tweede aselecte trekking verricht, ditmaal aan de hand van de verschillende achtergrond criteria, naar keuze (bijv. opleiding of leeftijd) en afhankelijk van het onderwerp. Op die manier is de uiteindelijke groep deelnemers zo representatief mogelijk.

Hybride vormen van burgerberaad: betrokkenheid van Drenthe

Het onderzoek van dr. Jacobs laat zien dat er naast een goede loting, nog een stap is die gezet kan worden om draagvlak voor het uiteindelijke beleid te vergroten en betrokkenheid van de bredere samenleving te vergroten: het zogenaamd 'hybride burgerberaad'. Dit is een combinatie van een burgerberaad met een (volks)raadpleging.

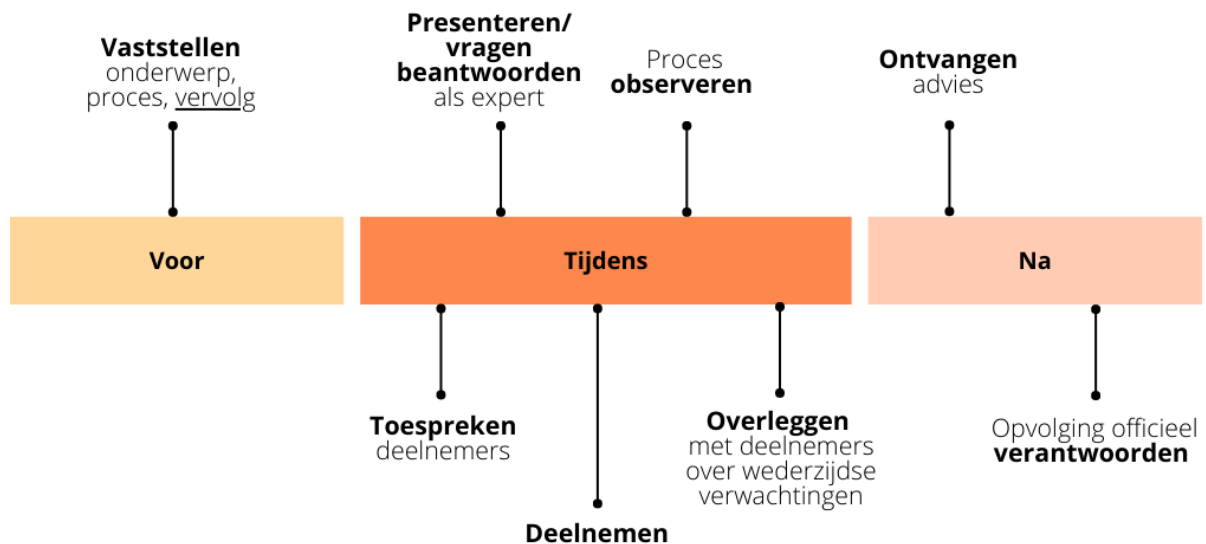
De bredere betrokkenheid kan voor of na het burgerberaad plaatsvinden. Input vooraf kunnen de deelnemers in het burgerberaad meenemen in hun gesprekken en adviesformulering. Voor een (volks)raadpleging achteraf kan het burgerberaad eerst een aantal scenario's ontwikkelen, die daarna aan de inwoners van Drenthe worden voorgelegd. Een uitgebreide uitwerking van de verschillende typen hybride burgerberaden is opgenomen in de bijlage van het rapport.

Onderzoek wijst uit dat bredere betrokkenheid leidt tot meer draagvlak in de brede samenleving.

Deelname van bestuurders

Politici en bestuurders kunnen, binnen hun rol, op verschillende manieren worden betrokken bij een burgerberaad. In het rapport wordt dit uitgebreid toegelicht op p. 18 t/m 20 en voorbeelden worden gegeven. De visuele weergave uit de rapportage wordt hieronder weergegeven.

Figuur uit p. 19 rapportage dr. Jacobs: De rollen die politici kunnen vervullen voor, tijdens en na het burgerberaad



Het onderzoek van dr. Jacobs laat zien dat het betrekken van bestuurders en politici vooral een belangrijke signaalfunctie heeft: het laat zien dat bestuurders en politici het burgerberaad serieus nemen. Anderzijds geldt dat de inzichten van bestuurders meegroeien met het proces: er ontstaat begrip voor de verschillende perspectieven in de samenleving en verdieping van inzichten daarover.

Dit kan ook bijdragen aan de inbedding van de uitkomst van het burgerberaad, wanneer het weer terugkomt bij de bestuursorganen van de representatieve democratie (PS en GS). Dr. Jacobs geeft aan dat onderzoek laat zien dat deelnemers niet verwachten dat alle adviezen één-op-één worden overgenomen. Wanneer uitgelegd wordt waarom sommige aanbevelingen wel en anderen niet worden opgevolgd voelen deelnemers zich wel serieus genomen (p. 20).

Advies

De Statenwerkgroep veranderende samenleving adviseert de Staten ervaringen op te gaan doen met een burgerberaad voor Drenthe door middel van een (kleinschalige) pilot, en daarbij in de opzet en organisatie te zoeken naar Drents maatwerk. In de pilot kan het instrument hybride burgerberaad verkend worden en passend gemaakt worden voor Drenthe.

De voorbereidingen voor de pilot kunnen de komende periode getroffen worden; na de verkiezingen kan dan een bij de pilot passend en geschikt onderwerp worden gekozen. Advies is

de pilot te evalueren en op basis daarvan het instrument door te ontwikkelen. E.e.a. is een leerproces in het licht van 'in verbinding besturen'.

Argumenten

In de doorontwikkeling van het 'in verbinding besturen' past het (hybride) burgerberaad als nieuw instrument voor Provinciale Staten. Dit past in de bedoeling van het Kader verbindend besturen.

Gelet op het belang dat de Staten hechten aan representativiteit en betrokkenheid van heel Drenthe wordt bij een hybride burgerberaad op de meest brede manier de Drentse samenleving meegenomen. Dit past bij de uitgangspunten in de visie van het Drents Parlement.

Door eerst een pilot uit te voeren van een hybride burgerberaad en deze te evalueren, kunnen de Staten het instrument ervaren en passend maken voor Drenthe. Hierdoor kan het daarna gericht worden ingezet bij bepaalde vraagstukken (doel leidend, niet het middel).

Uitvoering

De huidige Statenwerkgroep veranderende samenleving kan zich voorstellen dat een nieuwe werkgroep veranderende samenleving in 2023 de uitvoering op zich neemt.

Tijdsplanning

Vorbereidingen voor de pilot kunnen direct getroffen worden. Doel is om na de verkiezingen een geschikt onderwerp voor de pilot aan te wijzen en in 2023 de pilot en de evaluatie uit te voeren.

Monitoring en evaluatie

De pilot is inclusief een evaluatie.

Extern betrokkenen

Op 16 december 2022 heeft dr. K. Jacobs een uitwerking van de mogelijkheden van een burgerberaad, in opdracht van de Statenwerkgroep veranderende samenleving, afgeleverd.

Communicatie

n.v.t.

Bijlagen

Rapportage uitwerking burgerberaad Drenthe.

Assen, 7 december 2022
Kenmerk: 49/SG/202203494

Werkgroep veranderende samenleving,

R.R. Pruisscher, voorzitter

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van de werkgroep veranderende samenleving van Provinciale Staten van Drenthe van 7 december 2022, kenmerk 49/SG/202203494;

BESLUITEN:

om een pilot te organiseren van een hybride burgerberaad in Drenthe als nieuw instrument van Provinciale Staten en deze pilot in 2023 uit te voeren, inclusief evaluatie.

Assen, 1 februari 2023

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, griffier

Onderzoeksrapport Burgerberaad Drenthe

Dr. Kristof Jacobs

Marie-Isabel Theuwis, MSc

Empirische Politicologie, IMR

Radboud Universiteit, Nijmegen

12/12/2022

Radboud Universiteit



Inhoudsopgave:

Preambule	3
Inleiding	4
1. Ontwerp: hoe ziet een burgerberaad er uit?	4
1.1 Wat is een burgerberaad?	4
1.2 Hybride burgerberaden	5
1.3 Wat is de uitkomst van een burgerberaad?.....	6
1.4 Wat gebeurt er met de uitkomst van een burgerberaad?	6
2. Doel: wat kun je met een burgerberaad?	7
2.1 Draagvlak creëren	7
2.2 Burgerperspectief	8
2.3 Nieuwe impuls	9
3. Randvoorwaarden: hoe doe je het goed?	9
3.1 Let op het voor- en na-traject	9
3.2 Zorg voor goede loting	11
3.3 Kies een geschikt onderwerp	15
3.4 Betrek de bredere samenleving	18
3.5 Betrek politici	18
Appendix: Praktische vragen	22
Literatuur	36

Preambule

Aanleiding: Amendement A 2022-11 (uitwerken voorstel burgerforum/burgerberaad)

Op 13 juli hebben Provinciale Staten Drenthe een amendement aangenomen dat ziet op een verdere uitwerking van een burgerberaad c.q. burgerforum in Drenthe. De besluittekst luidt als volgt: “Een vervolg te geven door het uitwerken van een voorstel voor een burgerforum c.q. burgerberaad, separaat voor te leggen aan PS.” Op basis van de notitie die op 13 juli is PS is behandeld, de discussie in diezelfde vergadering van 13 juli en de vergaderingen van de Statenwerkgroep Veranderende Samenleving is de volgende opdrachtomschrijving gemaakt.

Doel van dit onderzoek: in kaart brengen relevant onderzoek inzake het ontwerp van burgerfora

De uitwerking heeft als doel Provinciale Staten te informeren over de verschillende vormen van burgerraden, de voor- en nadelen en de kaders waarbinnen een burgerberaad in Drenthe zou kunnen worden georganiseerd. Met deze informatie moet er in de huidige Statenperiode een “go of no-go” kunnen worden gegeven over de daadwerkelijke uitwerking en uitvoering van een burgerberaad in Drenthe.

Onderdelen van het rapport

Dit rapport bestaat uit drie grote onderdelen, met onderliggende aandachtspunten.

1. Proces van burgerberaden (inclusief hybride vormen) in grote lijnen; tussenstappen
2. Meerwaarde (wat bereikt het provinciaal bestuur met een burgerberaad)?
3. Randvoorwaarden voor succesvolle uitvoering (w.o. communicatie)
 - Representativiteit en betrokkenheid van Drenthe: hoe te organiseren?
 - De betrokkenheid van volksvertegenwoordigers (PS) en het bestuur (GS) bij een burgerberaad en mogelijke rollen
 - Het onderwerp van een burgerberaad en hoe deze te bepalen (do's en don'ts).

Op 16 november werd een eerste versie van dit rapport gepresenteerd aan de Statenwerkgroep Veranderende Samenleving. Op basis hiervan werd verdieping aangebracht aan de bestaande onderdelen en werden twee nieuwe elementen toegevoegd: combinatie van burgerberaden met manier om de bredere Drentse samenleving te betrekken (zogenaamde ‘hybride democratische innovaties’) en bestaande ervaringen met pilots van burgerberaden.

Inleiding

Dit rapport bestaat uit drie onderdelen en een appendix. In het eerste deel bespreken we wat een burgerberaad is. In het tweede deel beschrijven we de verschillende doelen die je met een burgerberaad kunt bereiken. In het derde deel sommen we de belangrijkste randvoorwaarden waaraan een burgerberaad moet voldoen om tot een succesvolle uitvoering te komen op. De meer praktische zaken die komen kijken bij het organiseren van een burgerberaad worden behandeld in de appendix.

1. Ontwerp: hoe ziet een burgerberaad eruit?

Een burgerberaad kan in de praktijk vele (hybride) vormen aannemen maar bezit altijd een aantal kenmerken:

1. Wat is een burgerberaad?
2. Wat is de uitkomst van een burgerberaad?
3. Wat gebeurt er met de uitkomst van een burgerberaad?

1.1 Wat is een burgerberaad?

Een burgerberaad kun je definiëren als:

Een vorm van burgerparticipatie waarbij een representatieve, gelote groep burgers op basis van informatie en deliberatie tot een beleidsadvies komt.

Dit betekent dat de deelnemende burgers de nodige achtergrondinformatie ontvangen en de mogelijkheid hebben om experts te bevragen. Daarnaast gaan de burgers een respectvol 'goed gesprek' aan met elkaar onder de begeleiding van een moderator en komen ze zo tot een gedetailleerd beleidsadvies.

Een burgerberaad bestaat uit een viertal fases. Eerst komt de groep bij elkaar om plenair informatie te krijgen over de achtergrond en het doel van het proces. Ook wordt het thema toegelicht en vindt er een eerste kennismaking plaats in kleinere groepjes. Het gaat dan nog

niet in de eerste plaats over de inhoud, maar eerder over het creëren van een goede basis voor het verdere proces.

In een tweede fase krijgen de deelnemers algemene informatie van experts over het onderwerp van het burgerberaad en vinden de eerste kleinschalige rondetafelgesprekken plaats van zo'n zes tot acht deelnemers per tafel. Aan elke tafel zit een professionele moderator om ervoor te zorgen dat iedereen elkaar respectvol behandelt en iedereen aan het woord komt. Vaak verandert de samenstelling doorheen de dag, zodat de groepjes een brede blik behouden.

In een derde fase gaan de deelnemers meer de diepte in tijdens groepsgesprekken en kunnen ze zelf de hulp van experts inroepen op onderwerpen waar ze een kennisbehoefte ervaren. De deelnemers werken nu aan adviezen. Ook hier zijn de groepjes klein (6-8), zijn er professionele moderatoren bij elke tafel aanwezig en is er rotatie qua groepssamenstelling.

In een vierde en laatste fase worden de adviezen in kleine groepjes afgewerkt en voorgelegd aan de plenaire groep deelnemers. Hier wordt meestal gestemd over de adviezen. De adviezen die het halen worden gebundeld in een eindrapport.

1.2 Hybride burgerberaden

Burgerberaden kunnen ook in combinatie worden georganiseerd met mogelijkheden om de bredere samenleving te betrekken; zogenaamde hybride burgerberaden.

Zo kan er een (online) raadpleging plaatsvinden die weergeeft wat de bredere samenleving vindt over een onderwerp (bijvoorbeeld via het Drents Panel) of kan er een combinatie worden gemaakt met een referendum. Een raadpleging of referendum kan *ervoor* plaatsvinden, waarbij de bredere samenleving input geeft aan het burgerberaad, of *erna* waarbij het burgerberaad bijvoorbeeld scenario's maakt die voorgelegd worden aan de bredere samenleving (zie Appendix 2, waar we ook voorbeelden geven van hybrides in de praktijk).

1.3 Wat is de uitkomst van een burgerberaad?

De meeste burgerberaden formuleren hun advies in een eindrapport. In de helft van de burgerraden mogen deelnemers naast delibereren ook stemmen tijdens het proces. In de meeste gevallen dient dit ter informatie naar de deelnemers toe in hoeverre ze het met elkaar eens zijn en om aan te geven wat de belangrijkste aanbevelingen zijn. Deze stemmingen worden soms overgenomen in het eindrapport, maar dienen vooral als aanvulling op de gesprekken. Volgens ons onderzoek streeft men in 16% van de burgerraden naar consensus. Als consensus de enige beslissingsmogelijkheid is ontstaat er echter vaak groepsdruk. Aan de andere kant, als je enkel met individuele stemmingen werkt dan kan het zijn dat het algemeen belang uit het oog wordt verloren. Daarom is het goed om gemeenschappelijke beslissingen met stemmingen af te wisselen doorheen het burgerberaad (K. Jacobs, 2021).

In het algemeen wordt er via overleg in groepjes tot een reeks aanbevelingen gekomen. Over die reeks wordt gestemd door alle deelnemers via meerderheidsstemmingen. De aanbevelingen die de meeste steun krijgen worden opgenomen in het eindrapport. Vaak worden de aanbevelingen die minder steun ontvingen ook opgenomen in het eindrapport met de vermeldingen dat ze geen meerderheidssteun genieten (OECD, 2020). Er is in de meeste gevallen dus plaats voor onenigheid en een diversiteit aan standpunten in het eindrapport. In de praktijk tracht men grote onenigheid op te lossen door meer gesprekken.

1.4 Wat gebeurt er met de uitkomst van een burgerberaad?

De aanbevelingen van het burgerberaad worden openbaar gemaakt en aan de autoriteiten voorgelegd (OECD, 2020). Omdat in de praktijk vaak niet op voorhand is vastgelegd wat er met de aanbevelingen zal gebeuren en hoe deze zullen worden opgevolgd door de verkozen politici hebben deze aanbevelingen vaak iets vrijblijvends waardoor de opvolging erg beperkt is. Dit leidt vaak tot frustratie bij de deelnemers en twijfel over burgerparticipatie in het algemeen, zoals in Frankrijk het geval was (Michels, 2021; zie Box 1 op de volgende pagina). Om dat te vermijden is het cruciaal dat de autoriteiten zich over de aanbevelingen buigen en deze serieus nemen. Er wordt echter niet van hen verwacht dat ze deze een-op-een overnemen. Vaak geeft de overheid een officieel antwoord op de aanbevelingen en legt uit hoe ze zullen omgaan met de aanbevelingen en waarom sommige aanbevelingen worden overgenomen en anderen niet (Michels, 2021; OECD, 2020).

Box 1. Voorbeeld: Opvolging van het Franse Burgerberaad over klimaatbeleid

In Frankrijk schepte president Macron te hoge verwachtingen door te beloven aan de deelnemende burgers dat de aanbevelingen ‘zonder filter’ zouden worden voorgelegd aan het parlement, onderworpen aan een nationaal referendum of rechtstreeks zouden worden uitgevoerd. Hier kwam Macron op terug door na de voorstelling van het eindrapport drie jokers in te zetten voor drie van de aanbevelingen. Tijdens onderhandelingen met de ministers en belanghebbenden werden de aanbevelingen verder afgezwakt. Uiteindelijk werd 10% van de aanbevelingen ongewijzigd door de regering overgenomen, 37% werd gewijzigd of afgezwakt en 53% werd verworpen. In een latere bijeenkomst deelden de deelnemende burgers hun teleurstelling en gaven ze de overheid een 3 op 10 (Courant, 2021).

2. Doel: wat kun je met een burgerberaad?

Een burgerberaad wordt in de praktijk vaak ingezet voor de volgende doeleinden:

1. Draagvlak creëren
2. Burgerperspectief: de creativiteit, ervaringsdeskundigheid en expertise van burgers
3. Een nieuwe impuls geven aan een onderwerp dat ‘vast zit’

2.1 Draagvlak creëren

Een burgerberaad kan het draagvlak voor het beleid vergroten bij de bredere samenleving. Vaak wordt er gewezen op de mogelijke meerwaarde van loting. Maar: het loten van deelnemers op zichzelf vergroot het draagvlak niet per se (D. Jacobs & Kaufmann, 2021). Het zorgt wel, indien goed uitgevoerd, voor een meer diverse en meer representatieve groep deelnemers (zie verderop in dit rapport bij 3).

En dat kan dan wel weer bijdragen aan draagvlak. Wanneer de bredere samenleving zichzelf herkent in de deelnemers, wanneer het ‘mensen zoals henzelf’ zijn (Pow et al., 2020), dan zijn mensen meer geneigd de uitkomst van het burgerberaad te accepteren. Loting kan dus indirect aan draagvlak bijdragen door er voor te zorgen dat er meerdere bevolkingsgroepen aanwezig zijn.

Dit heeft ook gevolgen voor communicatie. Zo is het belangrijk dat de diversiteit van de groep deelnemers duidelijk wordt gecommuniceerd naar de bredere samenleving. Dit kan bijvoorbeeld door de representativiteit te benadrukken in persberichten en het eindrapport,

maar ook door beeldmateriaal waarop de diversiteit van de deelnemers zichtbaar is te delen met de bredere samenleving.

Wat het draagvlak ook vergroot is als het burgerforum offline plaatsvindt, en niet online. Ook de aanwezigheid van experts zorgt voor een groter draagvlak. De bredere samenleving geeft in het algemeen ook de voorkeur aan een adviserend in plaats van een bindend burgerberaad (Christensen, 2020).

Verder is van belang dat de niet-deelnemende burgers het gevoel willen hebben dat ze, als ze dat hadden gewild, zelf ook hun zegje hebben kunnen doen over het beleid (Esaïasson et al., 2016). Daarom is het goed om na te denken over hybride vormen van burgerberaad waar op een bepaald moment in het proces de brede samenleving ook de kans heeft om inspraak te hebben. Hybride burgerberaden hebben het meeste potentieel om draagvlak te creëren.

Overigens heeft een burgerberaad ook effecten op de deelnemers zelf. Zij krijgen aan het einde van het burgerberaad meer vertrouwen in de politiek en zijn tevredener met hoe de democratie functioneert in de praktijk. Ook heeft deelname als effect dat de deelnemers meer betrokken worden bij de opolitiek en dus bijvoorbeeld meer geneigd zijn zich kandidaat te stellen voor (Provinciale Staten- of gemeenteraads)verkiezingen.

2.2 Burgerperspectief

Een burgerberaad zorgt er ook voor dat het burgerperspectief meegenomen wordt. Vanuit hun dagelijkse leefomgeving brengen burgers hun eigen 'creativiteit, ervaringsdeskundigheid en expertise'. Zo werd er in het burgerberaad van Súdwest-Fryslân over energiebeleid expliciet voor gekozen om experts een ondersteunende rol te geven en vooral burgers aan het woord te laten. Uit hun eerdere ervaring kwam naar voren dat experts vaak pleiten voor een bepaalde aanpak gebaseerd op een waardeoordeel aangaande wat het beste is, vaak zonder rekening te houden met de eerlijkheid van het beleid. Het burgerperspectief kwam tot uiting in de aanbevelingen die een grote verscheidenheid aan standpunten samenbrachten waarbij de eerlijkheid van het beleid een expliciet naar voren kwam (Itten & Mouter, 2022).

Om het burgerperspectief naar voren laten komen, is de keuze van een goed onderwerp belangrijk. Het moet er een zijn waar de burger wel degelijk wakker van ligt en waar geen duidelijk juiste oplossing voor is. In het hoofdstuk over de keuze van het onderwerp (zie sectie 3.3) gaan we hier verder op in.

2.3 Nieuwe impuls

Een burgerberaad kan ook zorgen voor een ‘nieuwe impuls’ in een beleidskwestie waar autoriteiten niet uitkomen. In Ierland bijvoorbeeld ervoer de regering internationale druk om actie te ondernemen in belangrijke beleidsdomeinen zoals abortus en klimaatverandering. De politieke partijen stonden hierin vaak regelrecht tegenover elkaar, maar het burgerberaad nam deze kwesties op zich en zorgde op die manier voor een nieuwe impuls om de kwesties die al lang op tafel lagen maar vastzaten toch uit het slop te trekken.

Ook hier is het belangrijk dat het onderwerp zich leent voor nieuwe benaderingen. Het moet dus geen kwestie zijn waar enkel een ja- of nee-antwoord op kan worden gegeven. Dit bespreken we in meer detail in sectie 3.3.

3. Randvoorwaarden: hoe doe je het goed?

In de praktijk blijken deze vijf punten belangrijke randvoorwaarden te zijn:

- 1 Let op het voor- en na-traject
- 2 Zorg voor goede loting
- 3 Kies een geschikt onderwerp
- 4 Betrek de bredere samenleving
- 5 Betrek politici

3.1 Let op het voor- en na-traject

In 2022 vond er in Luxemburg een nationaal burgerberaad over klimaatbeleid plaats. Begin december 2021 werd besloten om het burgerberaad te organiseren en men wilde oorspronkelijk al in januari 2022 beginnen. Dat was natuurlijk veel te krap. Uiteindelijk werd het februari, wat nog steeds enorm veel druk legde op de ambtenaren die het proces moesten organiseren. Zij hadden hierdoor niet voldoende tijd om na te denken over het voor- en na-traject.

Meer in het algemeen wordt in de praktijk vooral veel aandacht besteed aan het zo goed mogelijk vormgeven van het burgerberaad zelf. Op voorhand wordt vaak te weinig aandacht

besteedt aan goede communicatie en als het burgerberaad dan eenmaal gehouden is valt alles stil. Te weinig aandacht besteden aan het voortraject heeft als risico dat het burgerberaad niet breed bekend is bij de bevolking en dat er te weinig ruimte is om een representatieve groep deelnemers te werven. Te weinig aandacht besteden aan het na-traject heeft als risico dat deelnemers niet weten wat er met hun bijdrage gebeurt, waardoor zij teleurgesteld worden en minder vertrouwen krijgen in de politiek.

- ✓ Zorg daarom voor voldoende tijd voor werving en communicatie vooraf en werk uit wat er met de uitkomst van het burgerberaad gaat gebeuren. Zorg ook voor een aanspreekpunt voor de deelnemende burgers. Bij wie kunnen zij terecht als ze willen weten hoe het er mee staat?

3.2 Zorg voor goede loting

Hoe zorg je voor een representatieve groep deelnemers?

Representativiteit is een belangrijk begrip als het gaat over de deelnemers aan een burgerberaad. Dit gaat over de vraag: in hoeverre zijn de deelnemers een afspiegeling van de Drentse samenleving (K. Jacobs, 2021)?

In theorie moet de groep deelnemers representatief zijn omdat dit het draagvlak voor de beslissingen bij de niet-deelnemers zou vergroten. In de praktijk echter is het bewijs hiervoor gemengd. We zien dat het feit dat deelnemers geloot zijn (i.p.v. zelfselectie) niet perse leidt tot meer draagvlak (D. Jacobs & Kaufmann, 2021; Pow, 2021), en of de groep al dan niet representatief is vergroot het draagvlak ook niet per se (Christensen, 2020). Wat het draagvlak wel vergroot is wanneer niet-deelnemers de indruk hebben dat deelnemers aan het burgerberaad op henzelf lijken (Pow et al., 2020).

Een andere reden waarom de deelnemers representatief zouden moeten zijn is omdat dit leidt tot een 'beter' advies. Bij een gemengde groep deelnemers komen de perspectieven van vele groepen aan bod en zal de uiteindelijke beslissing in theorie beter zijn voor een groter deel van de samenleving.

Maar hoe zorg je voor representativiteit? Dat gebeurt meestal via loting.

Hoe doe je aan loting?

Loting gebeurt in het merendeel van de burgerberaden in twee stappen. In de eerste stap worden er een groot aantal uitnodigingen verzonden naar willekeurig geselecteerde personen of huishoudens. In de tweede stap wordt er uit de personen die zich aanbieden een tweede aselecte trekking verricht, ditmaal aan de hand van de stratificatiecriteria. Op die manier is de uiteindelijke groep deelnemers zo representatief mogelijk (OECD, 2020). Maar hoe doe je dit precies in de praktijk?

Alvorens de uitnodigingen te verzenden is het belangrijk om je eerst twee dingen af te vragen:

- 1) Hoeveel deelnemers wil ik graag hebben?
- 2) Welke gemeenschap moet worden vertegenwoordigd in dit burgerberaad?

Hoeveel deelnemers wil ik graag hebben?

Gemiddeld hebben burgerberaden 90 deelnemers (gaande van 36 tot 161) (OECD, 2020). In Gelderland bijvoorbeeld waren er 160 aangemelde deelnemers, terwijl er in West-Brabant gemikt werd op 40 deelnemers. Voor representativiteit heb je niet genoeg aan een 30-tal deelnemers aangezien zo een groep onmogelijk een goede afspiegeling kan zijn van de Drentse samenleving. Met 100 tot 150 deelnemers heb je echter de nodige capaciteit om een representatieve groep te hebben op basis van bepaalde kenmerken (K. Jacobs, 2021).

Welke gemeenschap moet worden vertegenwoordigd in dit burgerberaad?

Wie de bredere samenleving is, is vaak al duidelijk in de vraagstelling. Wanneer het onderwerp minder gepolariseerd is, is representativiteit belangrijk zodat het advies een goede weergave is van hoe de bredere samenleving over het onderwerp denkt. Echter, voor gepolariseerde onderwerpen zijn de stemmen van bepaalde groepen in de samenleving extra belangrijk. Dan is het goed om te zorgen dat die groepen burgers zeker vertegenwoordigd worden.

Wanneer deze twee vragen beantwoord zijn kun je gaan nadenken over het lotingsproces.

Selectieronde 1: Uitnodigen

In de eerste ronde worden willekeurig uitnodigingen verstuurd. Goed om te weten is dat als je 10.000 uitnodigingen verstuurt,]-je kunt verwachten dat er 100 tot 1000 mensen positief reageren (1 tot 10%). Om zeker geen belangrijke groepen in de samenleving te missen en om het responspercentage te verhogen kan het ontwerp van de uitnodiging worden aangepast.

Ten eerste moedigt een uitnodiging van *iemand met autoriteit* (zoals een burgemeester of leden van de Provinciale Staten) burgers die normaal niet deelnemen aan andere politieke activiteiten aan om het burgerberaad serieus te overwegen. De uitnodiging moet inspelen op het solidariteitsgevoel van de burgers en vooral duidelijk maken dat hun inspanningen worden gewaardeerd. Belangrijk is ook dat duidelijk wordt vermeld wat er precies met hun aanbevelingen zal worden gedaan. Er zijn sterke aanwijzingen dat de *betrokkenheid van publieke autoriteiten* bijdraagt tot een hoog responspercentage en een lage uitval van deelnemers aan burgerberaden (Chwalisz, 2017). Daarnaast is het belangrijk dat de uitnodiging duidelijk is over wat het burgerberaad inhoudt. Het doel, het verloop, de mate van betrokkenheid die nodig is en hoe publieke autoriteiten zullen reageren zijn essentiële onderdelen van een goede uitnodiging. Gerichtte communicatie tijdens de selectierondes (en tijdens het hele burgerforum) kan bijdragen tot een hogere respons, actieve deelname en minder uitval (OECD, 2020).

Daarnaast kan de manier waarop je de burger uitnodigt bijdragen tot een grotere representativiteit. Meestal worden burgers uitgenodigd via brieven, maar op die manier bereik je vaak de oudere bevolking. Uitnodigingen via brief kunnen daarom worden aangevuld met uitnodigingen via mail, telefoon, flyers, of persoonlijke uitnodigingen (OECD, 2020).

De groep die overblijft na de eerste selectieronde moet groot genoeg zijn om de tweede selectieronde op toe te kunnen passen en het beoogde aantal deelnemers uiteindelijk over te houden.

Selectieronde 2: Selecteren

Uit deze overblijvende groep wordt vervolgens een selectieronde verricht op basis van vooraf bepaalde criteria. Om dat vlot te kunnen doen, laat je de mensen die hebben aangegeven te willen deelnemen in de eerste ronde een (heel!) korte vragenlijst invullen die vragen over achtergrondkenmerken en een twee/drietal vragen over zaken die relevant zijn voor het onderwerp van het burgerberaad.

Maar naar welke kenmerken ga je vragen en vervolgens op selecteren?

Er bestaan over het algemeen twee soorten selectiecriteria. De eerste groep zijn *socio-demografische kenmerken*, zoals leeftijd, geslacht, woonplaats, opleidingsniveau, inkomen en behoren tot een bepaalde etnische minderheid. Welke van deze kenmerken gebruikt moeten

worden hangt af van de bestaande relevante scheidingslijnen in de samenleving, maar ook van het onderwerp (K. Jacobs, 2021). Maar deze socio-demografische kenmerken vallen lang niet altijd samen met hoe burgers denken over bepaalde onderwerpen (Davies et al., 2005). Daarom bestaat de tweede groep selectiecriteria uit *attitudes, gedrag en waarden* (OECD, 2020). Welke relevant zijn hangt wederom erg af van het onderwerp. Bij het burgerforum over Brexit bijvoorbeeld was het relevant dat de uitslag van het Brexit-referendum ook in de samenstelling van het burgerberaad weerspiegeld was en dus werd stemgedrag bij het referendum een selectie criterium. Wanneer 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 (K. Jacobs, 2021). Bij het Franse burgerberaad over het klimaat werd er niet geselecteerd op basis van attitudes, gedrag en waarden waardoor de deelnemers over het algemeen meer bezorgd waren over het klimaat en meer vertrouwen hadden in andere burgers dan de gemiddelde Franse burger (Giraudet et al., 2022).

Nadat je relevante selectiecriteria hebt vastgesteld zijn er over het algemeen drie manieren om ervoor te zorgen dat je de gewenste representativiteit onder de uiteindelijke deelnemers verkrijgt:

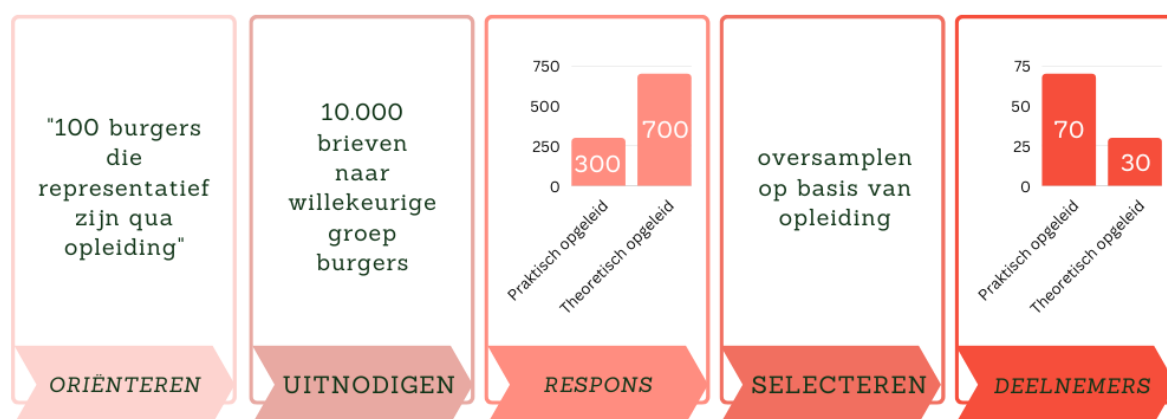
1. *Gestratificeerd samplen*: Je stuurt uitnodigingen uit op basis van de relatieve verhouding in de bredere samenleving van de eerder geïdentificeerde relevante sociale groepen. Je stuurt dan bv. 50% van de uitnodigingen naar vrouwen, en 50% naar mannen. Opgelet: hoe meer criteria je tegelijk hanteert, 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*: Indien 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 burgerforum over het Brexit referendum werd er bijvoorbeeld een quotum gehanteerd naar stemgedrag bij het referendum (K. Jacobs, 2021).

Reken ongeveer op *drie tot acht weken* voor het uitvoeren van het lotingsproces (OECD, 2020).

Voorbeeld

Om het wat concreter te maken is hier een voorbeeld van twee-stapsloting voor een burgerberaad waarbij men mikt op 100 deelnemers die representatief zijn op vlak van opleiding (zie Figuur 1). Allereerst stuur je 10.000 brieven naar een willekeurige groep burgers aangezien je mag verwachten dat ongeveer 1 tot 10% positief reageert. In de uitnodiging vraag je naar opleiding. Je krijgt waarschijnlijk een proportioneel veel hogere respons van theoretisch opgeleide burgers. Om toch een representatieve groep te krijgen, ga je relatief veel van de praktisch opgeleide burgers uitnodigen en doe je dus aan oversamplen. Op die manier verkrijg je uiteindelijk een groep deelnemers die representatief is qua opleiding.

Figuur 1. Voorbeeld van twee-stapsloting



3.3 Kies een geschikt onderwerp

Welk type onderwerpen worden zoal gebruikt?

Onderwerpen van burgerberaden op provinciaal niveau zijn erg divers. Beleidskwesties zijn voor burgers vaak vrij technisch en vragen een zekere mate van kennis, die ze kunnen verkrijgen via informatievoorziening tijdens het burgerberaad. De onderwerpen zijn daarnaast meer of minder gepolariseerd. Hoe gepolariseerd een onderwerp is hangt af van de context. In de praktijk worden zowel minder gepolariseerde onderwerpen als gepolariseerde kwesties behandeld tijdens een burgerberaad (OECD, 2020). Volgens onze data zijn op provinciaal niveau ongeveer 21% van de onderwerpen van burgerberaden erg gepolariseerd. Burgers zijn zeker in staat om een advies te geven over een gepolariseerd onderwerp, maar dan is de lengte van het burgerberaad en de aanwezigheid van experts en moderatoren extra

belangrijk. We zien dat wanneer een burgerberaad over een gepolariseerde materie korter dan drie dagen duurt of er geen experts of moderatoren aanwezig zijn, dat deelnemers minder vaak van mening veranderen of dat meningen soms zelfs meer gepolariseerd worden na deelname.

Een belangrijke factor bij de keuze van een onderwerp voor een burgerberaad op provinciaal niveau is dat het een kwestie moet zijn waarin de provincie een bepaalde *bevoegdheid* uitoefent. Het is dus goed om de bevoegdheid op voorhand duidelijk te communiceren om teleurstelling aangaande de mate van opvolging te vermijden.

Op provinciaal en lokaal niveau zijn dit de meest voorkomende onderwerpen van burgerberaden:

- Energievoorziening: bv. energie transitie (West-Brabant, Den Haag)
- Publieke diensten: bv. afvalverwerking (Dublin)
- Klimaatbeleid (bv. Gelderland, Amsterdam, Rheden)
- Openbare infrastructuur: bv. uitbreiding van de luchthaven, planning van de omgeving (Oud-Heverlee)
- Belastingen (bv. Overijse)
- Politieke hervorming
- Gezondheidszorg
- Sociaal beleid: sociale zekerheid, pensioenen
- Gebruik en opslag nucleaire energie
- Jeugdbeleid

Wat is een geschikt onderwerp?

Volgens ons onderzoek wordt in 92% van de gevallen het burgerberaad gebruikt voor het formuleren van beleid op een vooraf bepaalde beleidskwestie en voor het prioriteren van een bepaalde aanpak om dat beleid te realiseren. In 4% focust het burgerberaad zelfs enkel op dat prioriteren. Enkel in 8% van de gevallen beslist het burgerberaad zelf welk beleidsonderwerp ze willen behandelen. Het onderwerp wordt in de meeste gevallen dus op voorhand vastgelegd door de overheid of in samenspraak met een groep burgers (Carson, 2018). Omdat burgers dan aan de slag gaan met nadenken over beleidsdoelen en een aanpak, is het

belangrijk dat het onderwerp hiervoor geschikt is. Maar wat maakt een onderwerp nu geschikt voor een burgerberaad?

Een onderwerp is geschikt voor een burgerberaad indien het voldoet aan de volgende criteria:

- ✓ De provincie heeft een *bevoegdheid* betreffende het onderwerp.
- ✓ Binnen de samenleving bestaat er een *brede interesse*, het is geen onderwerp waar niemand van wakker ligt.
- ✓ Er moeten keuzes worden gemaakt, maar er zijn *geen duidelijke "juiste" keuzes*.
- ✓ *Nieuwe benaderingen* kunnen de samenleving vooruit helpen.
- ✓ Burgers hebben *nog geen gelegenheid gehad* om de verschillende aanpakken en hun gevolgen op lange termijn te overwegen.

Een onderwerp is minder geschikt voor een burgerberaad indien:

- ✗ Het zeer technisch is en een technische oplossing vereist.
- ✗ Er enkel een "ja" of "nee" antwoord nodig is.
- ✗ Er een specifieke aanpak is waarover reeds is beslist en de burgers slechts pro forma hun goedkeuring moeten geven.
- ✗ Er onmiddellijke actie nodig is.
- ✗ Het enkel relevant is voor een kleine belangengroep (Pratt, 2001).

Nadat er een onderwerp is gekozen is het goed om deze te gieten in een vraag die de burgers tijdens het burgerberaad beantwoorden. Op die manier zijn de discussies tijdens het burgerberaad meer gericht en is de kans dat er uitvoerbaar beleid wordt geformuleerd groter. De vraag moet breed genoeg zijn om meerdere aanbevelingen mogelijk te maken, maar ook specifiek genoeg om te voorkomen dat de burgers in overbodige discussies verzeild raken (OECD, 2020). Een heel open vraag geeft burgers uiteraard meer ruimte om met eigen voorstellen te komen, maar leidt in de praktijk vaak tot vage voorstellen die weinig uitvoerbaar zijn (Michels, 2021). Hoe meer open de vraag is, hoe meer tijd burgers nodig hebben om aanbevelingen te formuleren. Daarnaast is het belangrijk om in de vraagstelling transparant te zijn over de bestaande afwegingen en beperkingen (OECD, 2020).

- ✓ Zorg ervoor dat de vraag zo *precies* mogelijk weergeeft waar de besluitvormer uiteindelijk een beslissing over zal nemen.
- ✓ Streef naar *beknoptheid* en *duidelijkheid*.

- ✓ Leid de deelnemers niet naar een *vooraf bepaald beleid* of wek, zelfs onbedoeld, de indruk dat je dat wel doet.
- ✓ Soms is het nuttig een vraag te laten voorafgaan of volgen door een *toelichting*.
- ✓ Neem de *afwegingen* op in de vraag of in de ondersteunende verklaring.
- ✓ Test je opdracht met iemand buiten de organiserende groep (bijvoorbeeld een focus groep) - controleer of het voor een gewone burger volkomen logisch is.
- ✓ Deel het *probleem/dilemma*; verkoop geen oplossing.
- ✗ Stel geen vragen die met 'ja' of 'nee' beantwoord kunnen worden.
- ✗ Vermijd samengestelde vragen (twee vragen in één). Houd elke vraag apart (Carson, 2018).

Enkele voorbeelden van goede vraagstellingen, dus waar burgers tevreden waren met de vraag en tot een uitvoerbaar advies kwamen, zijn de volgende:

- Aangaande watervoorziening: “We moeten een evenwicht vinden tussen prijs en service dat voor iedereen eerlijk is. Hoe kunnen we dit doen?” → deze vraag bevat een duidelijke afweging.
- “Hoe kunnen we 2 miljoen euro het beste besteden om onze gemeenschap te verbeteren door middel van infrastructuuruitgaven?” → zeer specifiek doel, bedrag en afbakening.
- “Onze provinciale raad is ontslagen. Hoe willen we democratisch vertegenwoordigd worden door een toekomstige raad?” → de achtergrond wordt in vijf woorden uitgelegd en de vraag is nauwkeurig en beknopt (Carson, 2018).

Wees tenslotte ook bereid om de vraag aan te passen tijdens het burgerberaad indien een meerderheid van de burgers hier om vraagt. Zeker bij erg gepolariseerde onderwerpen kan een vraag eerder dienen als een startpunt voor discussie.

3.4 Betrek de bredere samenleving

De bredere samenleving kan worden betrokken door een hybride burgerberaad te organiseren, waar we dieper op ingaan in Appendix 2. Het voordeel van het betrekken van de bredere samenleving is dat je daardoor meer draagvlak creëert voor de uitkomsten van het burgerberaad. Indien je de bredere samenleving niet betreft, is er ook minder kans dat de

aanbevelingen van het burgerberaad opgevolgd worden. Immers, bredere inspraak zorgt ook voor een breder mandaat bij politici die de aanbevelingen uiteindelijk moeten uitvoeren. Weinig opvolging zorgt dan weer voor teleurstelling onder de deelnemers, zoals het geval was bij het Franse burgerberaad (zie ook Box 1).

3.5 Betrek politici

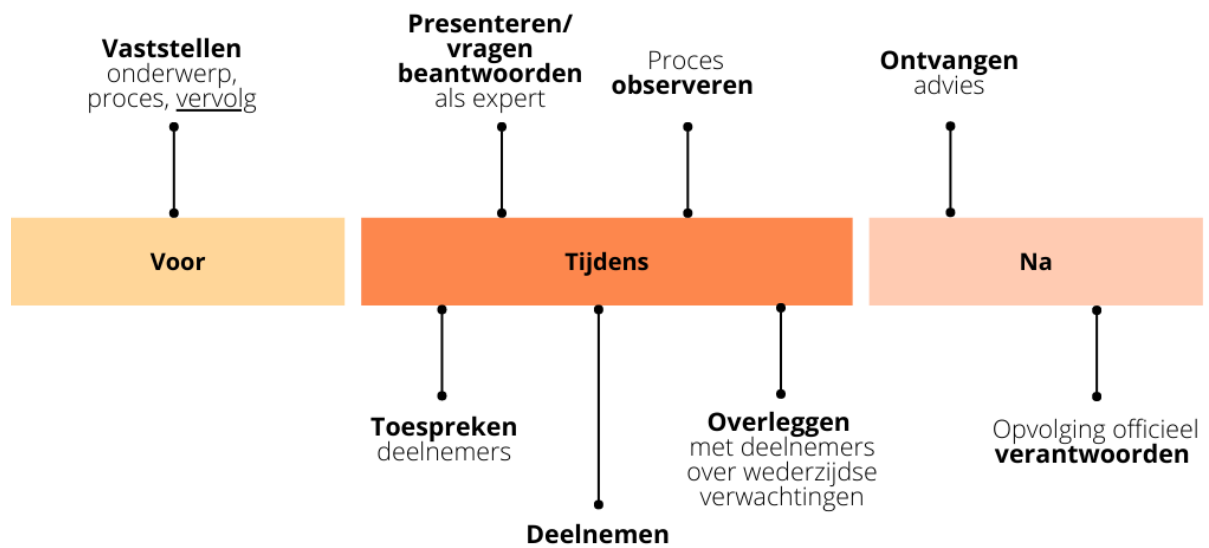
Bij de organisatie van een burgerberaad worden in de praktijk verschillende takken van de overheid betrokken, zoals Gedeputeerde Staten, de Provinciale Staten en de ambtenarij. Dit kan allerlei onduidelijkheden opleveren over wie het voortouw moet nemen. Voor burgers bestaat dit onderscheid in de praktijk vaak niet. Zij zien de hele organisatie van het burgerberaad als een onderdeel van 'de overheid'. Een voorbeeld om dit te illustreren. De provincie Gelderland organiseerde een burgerberaad over klimaatbeleid. De organisatie werd uitbesteed aan een commerciële partij die werkte met een extern ingehuurde dagvoorzitter. De provincie had voor deze constructie gekozen om zoveel mogelijk neutraliteit uit te stralen. Uit onze interviews met deelnemers bleek echter dat de deelnemers geen onderscheid maakten tussen de Gedeputeerde die aan het begin van de dag kwam spreken, de ambtenaar die inhoudelijk input leverde, de dagvoorzitter en de vertegenwoordiger van de commerciële partij. Voor de deelnemers was iedereen onderdeel van 'de overheid', zoals deze quote uit een interview met een deelnemer demonstreert:

"[...] en als ik dan toch een positief punt mag noemen, vind ik wel dat de organisatie, dus de mensen die het organiseren en er mee bezig zijn, ook de politici dus de mensen van het Gelderse, zullen we maar zeggen. Ik ben er echt van overtuigd dat hun intentie is om een goed, om een democratisch proces op gang te brengen."

Natuurlijk zijn duidelijke afspraken nodig over verantwoordelijkheid en wie het voortouw neemt. Maar vanuit het perspectief van burgers doet dat er veel minder toe: zolang zij maar serieus genomen worden en de uitkomst door 'de politiek' serieus behandeld wordt. Dit betekent dat betrokkenheid van politici bij het proces een belangrijke signaalfunctie heeft voor burgers: het laat zien dat politici het burgerberaad serieus nemen.

Politici kunnen zelf op verschillende manieren betrokken worden (zie Figuur 2).

Figuur 2. De rollen die politici kunnen vervullen voor, tijdens en na het burgerberaad



Voor

Politici zijn verkozen en hebben dus een bevoegdheid om het onderwerp en de vraag van burgerberaad te bepalen, maar ook hoe het proces er uit zal zien en, uitermate belangrijk, hoe het advies zal worden opgevolgd. Wanneer op voorhand duidelijk is wat de opvolging zal zijn, zijn burgers ook meer geneigd om deel te nemen en te blijven komen (Chwalisz, 2017). Belangrijk daarbij is dat de gehele overheid goed op de hoogte is van het burgerberaad en ook officieel gebrieft is over het proces en de opvolging. Goed is als alle politici input kunnen leveren aangaande de opzet en opvolging van het burgerberaad. Op die manier zullen meer politici het proces ondersteunen en is een goede opvolging waarschijnlijker (Michels, 2021).

Tijdens

Het is belangrijk dat de overheid ook tijdens het proces op de hoogte wordt gehouden van het verloop van het burgerberaad (Michels, 2021). Politici kunnen aan het begin van het burgerberaad aanwezig zijn en de deelnemers toespreken om de betrokkenheid van de politiek te laten zien aan de deelnemers. Daarnaast, indien het onderwerp daar naar vraagt, kunnen ze ook aanwezig zijn tijdens de informatiesessies als expert. Ze kunnen ook deelnemen aan het proces zoals het geval was in het eerste Ierse burgerberaad (Farrell et al., 2020) of de Coöperatieve Wijkraad Oosterparkwijk in Groningen (Bieleman et al., 2020). Dit helpt vooral bij het opbouwen van wederzijds vertrouwen tussen burgers en politici. Politici kunnen ook

aanwezig zijn als observatoren, zoals gebeurde tijdens de burgerbegroting van Maastricht. Zij hielden zich afzijdig van het proces en waren op eigen initiatief aanwezig. Sommige burgers zagen dit als een signaal van steun voor de burgerbegroting vanuit de autoriteiten. Ten laatste kunnen politici tussen de bijeenkomsten door met deelnemende burgers overleggen over wederzijdse verwachtingen, zoals gebeurde tijdens het Franse burgerberaad (Giraudet et al., 2022). Let daarbij wel op dat de aanwezigheid van politici tijdens een burgerforum als verwarrend werkt als niet duidelijk is wat hun rol is (Michels, 2021).

✓ Zorg ervoor dat de rol van aanwezige politici duidelijk is.

Na

Op het einde van het burgerberaad is er vaak een officieel moment waarop politici de aanbevelingen ontvangen uit handen van de deelnemende burgers. Politici worden daarna ook geacht om de opvolging van deze aanbevelingen officieel te verantwoorden naar de burgers toe. Ze leggen dan uit waarom sommige aanbevelingen wel en anderen niet worden opgevolgd (OECD, 2020). Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in een gemeenschappelijke commissie van burgers en politici (Michels, 2021).

Appendix: Praktische vragen

Doel:

Dit deel van het rapport kan dienen als een naslagwerk over concrete zaken die naar voren komen als je eenmaal aan de slag gaat met het opzetten van een burgerberaad.

Inhoudsopgave:

1. Hoe lang duurt een burgerberaad?	23
2. Hoe organiseer je een hybride burgerberaad?	23
3. Moet je deelnemers vergoeden en, zo ja, hoeveel?	28
4. Hoe ga je om met uitval van deelnemers?	29
5. Hoe zorg je voor goede informatie tijdens het burgerberaad?	30
6. Hoe komt de minder welbespraakte burger aan het woord?	32
7. Hoe gebeurt de communicatie naar de bredere samenleving toe?	33
8. Hoe kun je het onderwerp en/of de opzet van burgerberaad testen?	34

1. Hoe lang duurt een burgerberaad?

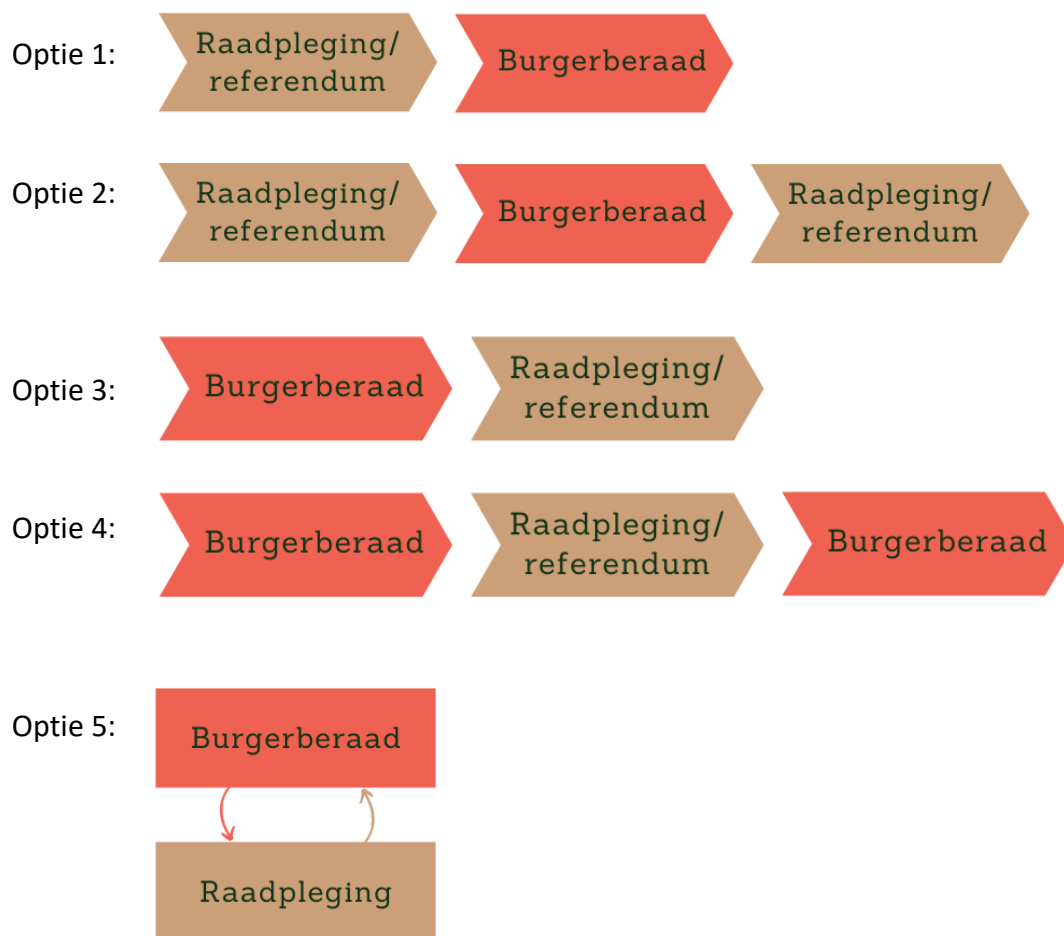
Gemiddeld hebben burgerberaden 4 tot 14 bijeenkomsten. Nationale burgerberaden duren gemiddeld 18,8 dagen, verspreid over verschillende weekends. De gemiddelde periode tussen de eerste en laatste bijeenkomst is 47 weken (OECD, 2020). Het nationale burgerberaad van Frankrijk bijvoorbeeld omvatte zes drie dagen-sessies van oktober tot februari. Het provinciale burgerberaad van Gelderland duurt veel korter en komt vier dagen samen tussen september en december 2022. Het burgerberaad van Brabant kwam vijf keer samen. Belangrijk is dat er tijd en ruimte is voor diepgang zonder te veel te vragen van deelnemers. Hoe complexer en breder het onderwerp, hoe meer tijd burgers nodig hebben om tot een advies te komen. Bij gepolariseerde onderwerpen is het goed om voldoende tijd te laten voor burgers om elkaars perspectieven te horen en begrip voor elkaars standpunten te ontwikkelen, aangezien uit ons onderzoek blijkt dat kortere burgerberaden in die gevallen een grotere kans hebben op verdere polarisatie. Maar een erg lang burgerberaad vraagt natuurlijk veel van burgers. Hoe langer een burgerberaad duurt, hoe meer kans er is dat mensen met minder tijd, zij die niet tot de 'usual suspects' behoren, niet zullen meedoen. Dit kan deels opgevangen worden door deelnemers te compenseren voor hun deelname.

2. Hoe organiseer je een hybride burgerberaad?

Hybride burgerberaden hebben naast de gesprekken tussen de gelote burgers ook een andere mogelijkheid tot burgerinspraak. Dat kan ofwel door een combinatie te maken met raadplegingen zoals een mogelijkheid tot het online indienen van voorstellen (zoals bijvoorbeeld het Drents Panel), enquêtes bij de niet-deelnemers en openbare inspraakmomenten (OECD, 2020). Ofwel kun je de aanbevelingen van het burgerberaad onderwerpen aan een referendum (zie Box 2).

Zoals we verder in het rapport zullen bespreken (zie sectie 2.1) is een mogelijkheid tot bredere inspraak belangrijk voor het draagvlak van het uiteindelijke beleid bij de bredere samenleving (Esaïasson et al., 2016). Het voordeel van extra inspraakmogelijkheden is dat die groepen burgers die minder tijd hebben toch de optie krijgen om op een laagdrempelige manier input te leveren op het beleid (K. Jacobs, 2021).

Box 2. Soorten hybride burgerberaden



Door een combinatie te maken met een referendum geef je als overheid aan dat je de aanbevelingen van het burgerberaad serieus neemt. Daarnaast zorgt dit er ook voor dat deelnemers aan het burgerberaad meer denken in het algemeen belang aangezien hun voorstellen zullen worden beoordeeld door de bredere samenleving (K. Jacobs, 2021).

Maar hoe gebeurt zo een combinatie in de praktijk? Hier volgen enkele voorbeelden van hybride burgerberaden.

Optie 1. Raadpleging/referendum → burgerberaad



Meerwaarde. Door een brede raadpleging of referendum te houden hebben meer burgers de kans om inbreng te hebben in het beleid. Dit zorgt voor een breder draagvlak in de samenleving, aangezien een kans hebben tot inbreng leidt tot meer steun voor het uiteindelijke beleid (Esaiasson et al., 2016). Daarnaast zorgt de raadpleging ervoor dat burgers die deelnemen aan het burgerberaad beter op de hoogte zijn van wat leeft in de samenleving en op die manier ook worden aangespoord om in het algemeen belang te denken.

Voorbeeld. In de provincie Gelderland vond in 2022 een burgerberaad aangaande het klimaatbeleid plaats waarbij de brede samenleving online werd geraadpleegd voordat het burgerberaad plaatsvond. Aan alle burgers die ingeloot waren na de eerste lotingsronde werd gevraagd naar hun mening aangaande klimaatbeleid en de dilemma's die daarbij relevant zijn. Deze informatie werd meegenomen in het uiteindelijke burgerberaad zodat de deelnemers wisten hoe de bredere samenleving denkt over klimaatbeleid.

Optie 2. Raadpleging/referendum → burgerberaad → raadpleging/referendum



Meerwaarde. Aan de ene kant zijn burgers in het burgerberaad meer op de hoogte van hoe de bredere samenleving denkt over het beleid en kunnen dan ook beter denken vanuit het algemeen belang. Daarnaast worden ze extra aangespoord om in het algemeen belang te denken omdat hun aanbevelingen zullen worden beoordeeld door de bredere samenleving in een referendum of raadpleging. Aan de andere kant heeft de bredere samenleving op twee momenten de kans om input te geven aangaande het beleid en vergroot daardoor het draagvlak voor het uiteindelijke beleid. Het burgerberaad beïnvloedt de publieke debatten door die te richten op argumenten die zijn overwogen tijdens het burgerberaad.

Voorbeeld. In Ierland werd in 2016 het Burgerberaad opgericht om zich te buigen over o.a. de Achtste Wijziging van de Grondwet, ofwel de abortuswetgeving. Gedurende twee maanden konden burgers en belangengroepen online voorstellen indienen aangaande de abortuswetgeving. Vervolgens kwam in 2017 een gelote groep van 99 burgers vijf weekenden samen om aanbevelingen op te stellen. Het eindrapport en de aanbevelingen van het burgerberaad werden door een gemengde commissie van beide Huizen van het Ierse parlement bestudeerd. De Minister van Volksgezondheid diende in 2018 een voorstel tot

grondwetswijziging in dat werd goedgekeurd door het Lagerhuis. Hierdoor werd een referendum getriggerd aangezien grondwetswijzigingen in Ierland moeten worden goedgekeurd in een referendum. De Minister van Volksgezondheid publiceerde vervolgens de algemene opzet van een wetsvoorstel om abortus te regelen zodat de kiezers een idee zouden hebben van wat de regering zou proberen in te voeren indien het referendum zou worden goedgekeurd (Citizens Assembly, 2018). In het referendum konden burgers stemmen voor of tegen de wetwijziging die abortus mogelijk maakt in welbepaalde omstandigheden.

Optie 3. Burgerberaad → raadpleging/referendum



Meerwaarde. Het voordeel van deze combinatie is dat wat er wordt beslist in het burgerberaad ook duidelijk een aansluiting maakt met de bredere samenleving. Op die manier versterkt het referendum of de raadpleging het draagvlak voor het burgerberaad. Omgekeerd versterkt het burgerberaad het referendum of de raadpleging door stemmers te voorzien van de nodige informatie die relevant is voor de gemiddelde burger om een geïnformeerde stemkeuze te maken of advies te geven.

Voorbeeld. In de staat Oregon in de Verenigde Staten worden vaak zogenaamde ‘Citizens’ Initiative Reviews’ georganiseerd. Hierbij worden 18 tot 24 burgers geloot om vijf dagen lang een wetsvoorstel of grondwetswijziging te bespreken. Ze horen experts en voor- en tegenstanders voor de wetwijziging. Daarna beraadslagen ze en zetten ze relevante feite en voor- en tegenargumenten op een rij. Uiteindelijk schrijven ze de feiten, het aantal panelleden dat voor of tegen is, en de redenen om voor of tegen te zijn op in een ‘stemmerspamflet’. Dit pamflet wordt daarna wijd verspreid over de samenleving en wordt ook meegezonden met de stembiljetten in het referendum. In het, al dan niet bindend, referendum stemt de bredere samenleving dan over de wetwijziging. Uit onderzoek blijkt dat een stemmerspamflet lezen leidt tot meningsverandering in lijn met wat er in het pamflet staat (Gastil et al., 2018) en tot meer politiek zelfvertrouwen bij de bredere samenleving (Knobloch et al., 2020).

Optie 4. Burgerberaad → raadpleging/referendum → burgerberaad

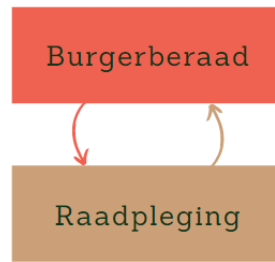


Meerwaarde. De toevoeging van een raadpleging zorgt er voor dat de discussies in het burgerberaad in een richting geduwd worden die dichter bij de publieke wil ligt. De combinatie met burgerberaad erna zorgt er voor dat er niet enkel brede maar ook diepere inspraak plaatsvindt van een groep burgers die zich gedurende langere tijd buigt over het beleid. Op die manier zijn de uiteindelijke aanbevelingen goed doordacht en worden ze breed gedragen.

Voorbeeld. In Súdwest-Fryslân werd in 2020 in het kader van de Regionale Energiestrategie een hybride burgerberaad aangaande het energiebeleid georganiseerd. Eerst kwamen 35 inwoners samen met zeven experts en zeven moderatoren om de online raadpleging vorm te geven. Zij werkten zes beleidsmogelijkheden uit. Daarna konden alle inwoners gedurende vijf weken online 100 punten verdelen over de zes mogelijkheden en daarbij hun keuzes toelichten. De resultaten van deze online raadpleging werden vervolgens besproken in een burgerberaad van 15 inwoners. Zij stelden uiteindelijk een advies op voor de gemeente aangaande energiebeleid (Spruit & Mouter, 2020).

Bij de bredere samenleving werd het feit dat zij naar hun mening werden gevraagd als erg democratisch gezien. Als gevolg kreeg de gemeente meer vertrouwen om namens hun gemeenschap beslissingen te nemen, aangezien alle inwoners de kans hadden gehad om inspraak te hebben en de adviezen dus een goede weerspiegeling zouden zijn van de publieke wil. De gemeente merkte dit ook in de praktijk. Toen ze een voorstel over windmolens bij boeren introduceerden ontstond er geen verzet en kreeg de gemeente geen formele klachten. Doordat er een inspraakproces bestond konden actiegroepen en burgers daar met hun ideeën en klachten terecht (Itten & Mouter, 2022).

Optie 5. Burgerberaad – raadpleging



Meerwaarde. Ook tijdens het burgerberaad zelf kan de bredere samenleving betrokken worden via raadplegingen. Op die manier krijgen de deelnemende burgers aan het burgerberaad directe input van de bredere samenleving aangaande de concrete beleidsissues waarmee ze aan de slag gaan, en zijn ze beter in staat om rekening te houden met de publieke wil. Door de beleidsopties die worden uitgewerkt tijdens het burgerberaad voor te leggen aan de bredere samenleving worden de niet-deelnemers beter betrokken bij de beraadslagingen en zullen de uiteindelijke adviezen breder worden gedragen.

Voorbeeld. De openbare website van het Franse burgerberaad van 2019 bood iedereen de mogelijkheid een bijdrage (ideeën, standpunten, voorstellen, enz.) aan de burgers te leveren. De bijdrages werden tussen de sessies van het burgerberaad door gebundeld tot samenvattingen die beschikbaar waren voor de deelnemers. De deelnemers deden hier niet heel veel mee aangezien ze erg veel beschikbare bronnen van informatie hadden. Het draagvlak voor de aanbevelingen bij de bredere samenleving was echter groot. Alle aanbevelingen werden door de meerderheid (minstens 65%) van de burgers ondersteund (Giraudet et al., 2022).

Deze optie kan gecombineerd worden met de vier eerder genoemde opties.

3. Moet je deelnemers vergoeden en, zo ja, hoeveel?

Deelnemen aan een burgerberaad vraagt behoorlijk wat van burgers. Om deelname zo aantrekkelijk mogelijk te maken en dus tot een inclusief burgerberaad te komen, is vergoeding essentieel (K. Jacobs, 2021). Burgers die anders niet zouden meedoen, zoals jongeren of mensen met een lager inkomen, worden op deze manier gestimuleerd (newDemocracy

Foundation and United Nations Democracy Fund, 2019). In 57% van de burgerberaden wereldwijd worden burgers vergoed voor hun deelname (OECD, 2020).

In 44% van de gevallen gebeurt de vergoeding in de vorm van een betaling. In een klein aantal gevallen worden vervoerskosten vergoed (7%) of alle onkosten gedekt (6%) (OECD, 2020). Over het algemeen zijn er twee veelvoorkomende vormen van vergoeding:

1. *Honorarium*: 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 vertekening en verhoog je de drempel vooral voor mensen die van ver moeten komen.

Voorals ouders met jonge kinderen en burgers met een zorgafhankelijk persoon vinden het lastig om in het weekend (en de avonden) weg te gaan. Als je deze groep voldoende wil bereiken, voorzie dan in kinderopvang of vergoed de zorgkosten.

Deelnemers worden in het algemeen vergoed op basis van het gemiddelde nationale inkomen of voor het bedrag dat burgers voor deelname aan een assisenjury krijgen (OECD, 2020). In het burgerberaad van Gelderland bijvoorbeeld kregen burgers een dagelijkse vergoeding van €120 en werden hun reiskosten terugbetaald, terwijl deelnemers aan het Brabantse burgerberaad een vergoeding van €250 kreeg als ze bij alle vijf de bijeenkomsten aanwezig waren. Bij het Franse burgerberaad kreeg elke deelnemer een dagelijkse vergoeding van €84 en werden kinderopvang en gemiste inkomsten terugbetaald (Giraudet et al., 2022). Het mogelijke effect van het ontvangen van een vergoeding op de sociale zekerheidsuitkeringen moet echter in overweging worden genomen (OECD, 2020).

4. Hoe ga je om met uitval van deelnemers?

Uitval kun je zoveel mogelijk beperken door duidelijk te communiceren wat er met de uitkomsten van het burgerberaad gebeurt en een grote betrokkenheid van politici te signaleren (Chwalisz, 2017). Communiceer dat als burgers eenmaal toezeggen dat deelnemers

worden geacht aanwezig te zijn. Vergoeding zorgt dat het burgerberaad zo min mogelijk een belasting vormt. Zorg voor gezelligheid, goede catering, leg deelnemers in de watten.

De standaardaanpak om uitval op te vangen is een over-rekrutering: sommige burgers zullen op het laatste moment afhaken of gewoon niet komen opdagen (Renwick, 2017). Maak overigens ook een reservelijst. Zo kan je uitvallers vervangen. Om ervoor te zorgen dat ze ook beschikbaar blijven, geef je ze een symbolische vergoeding.

5. Hoe zorg je voor goede informatie tijdens het burgerberaad?

Er zijn twee belangrijke elementen die qua informatievoorziening een rol spelen:

- 1) Diversiteit aan informatie
- 2) Controle door de burgers

Een ruim keuzeaanbod zorgt ervoor dat de deelnemers verschillende standpunten tegenkomen en in overweging nemen. Alle informatie die deelnemers krijgen wordt meestal ook gepubliceerd op de website van het burgerberaad zodat het proces transparant is. De diversiteit aan informatie die wordt verstrekt is dus van belang voor hoe eerlijk de bredere samenleving het proces acht. Burgers toestaan om informatie te vragen is een cruciaal aspect om het vertrouwen van het publiek in het proces te winnen. Het is aan te raden om aan het begin van het proces en aan het einde van elke leersessie vóór de overlegfase aan de deelnemers te vragen: "Wat moet je weten en wie vertrouw je om je te informeren?". Dat betekent concreet dat burgers zelf experts kunnen suggereren.

Informatie tijdens burgerberaden komt van deze vier voornaamste bronnen:

- 1) Informatiebrochure
- 2) Experts
- 3) Belanghebbenden en politici
- 4) Andere burgers

Uit onze data blijkt dat tijdens 91% van de burgerberaden ontvangen deelnemers op voorhand een brochure met gebalanceerde informatie aangaande het onderwerp. De brochure begint gewoonlijk met een inleiding tot het onderwerp, de context en de diagnose van het probleem, welke antwoorden van de deelnemers nodig zijn, de huidige aanpak of het huidige denken over het onderwerp, gevolgd door meer details over het dilemma en een verkenning van

mogelijke oplossingen met eventueel een diepgaande reeks gegevens die nodig zijn om een besluit te nemen (newDemocracy Foundation and United Nations Democracy Fund, 2019; OECD, 2020). Pro's en contra's van verschillende aanpakken van het probleem worden helder weergegeven. Deze informatie wordt meestal verstrekt door onafhankelijke experts. Om de diversiteit en evenwichtigheid van de informatie te verhogen, kan de verstrekte informatie eventueel beoordeeld worden door belanghebbenden-organisaties. Informatiebrochures worden meestal online of geprint verspreid, maar er is ook steeds meer belangstelling voor het gebruik van videomateriaal als aanvulling op tekstmateriaal, aangezien burgers verschillende leerstijlen hebben. Met het oog op inclusiviteit is het ook belangrijk dat er eventueel alternatieve formaten zoals braille of grote letters en video-ondertiteling worden voorzien (OECD, 2020).

Tijdens de meeste burgerberaden zijn er experts aanwezig tijdens (een deel van) het proces. Dit kunnen wetenschappers zijn, maar experts zijn soms ook *mensen met directe ervaringen* aangaande het onderwerp, zoals het geval was in het burgerberaad aangaande abortus in Ierland. Ze geven vaak presentaties en beantwoorden vragen van de deelnemers tijdens plenaire sessies of gesprekken in kleinere groepjes.

Als het onderwerp daarnaar vraagt kunnen eventueel ook belanghebbenden en politici uitgenodigd worden. Bij 36% van de burgerraden zijn politici inderdaad (op een bepaald punt) aanwezig om vragen te beantwoorden. Daarnaast kunnen belanghebbenden vaak interessante en relevante perspectieven op het beleid bieden. De onafhankelijke coördinatoren identificeren dan samen met de overheid de belangrijkste belanghebbenden aangaande het onderwerp en streven actief naar hun bijdrage. Het is belangrijk dat alle belanghebbenden evenwaardig worden behandeld en dezelfde kansen krijgen om hun standpunt met de deelnemers te delen (OECD, 2020).

Andere burgers, zowel deelnemers als niet-deelnemers, zijn daarnaast vaak erg belangrijke bronnen van informatie. Vaak is er de mogelijkheid voor niet-deelnemende burgers om hun oplossingen en argumenten te delen via een online platform of brieven.

Voor deelnemers hebben deze informatiebronnen een grote waarde. Uit ons onderzoek blijkt dat het ontvangen van een informatiebrochure vaker zorgt voor meningsverandering onder

de deelnemers. Wanneer experts en politici aanwezig zijn vergaren deelnemers meer kennis en krijgen ze meer vertrouwen in hun eigen capaciteiten.

Box 3. Voorbeeld: Informatie bij het Franse Burgerberaad over klimaatbeleid

Bij het Franse burgerberaad kregen deelnemers een informatiebrochure en waren er verschillende soorten experts aanwezig. Externe klimaatdeskundigen waren uitgenodigd door de organisatoren om een presentatie te geven en vragen van de deelnemers te beantwoorden. Daarnaast was er een technische adviesgroep geselecteerd bestaande uit 19 experts op het gebied van o.a. beleid, business, economie en sociologie die voortdurend aanwezig waren en feedback gaven op de voorstellen van de deelnemers. Ten slotte was er een juridische adviesgroep van zes deskundigen die de burgers hielpen met het schrijven van de adviezen. Deze experts werden gevolgd door de drie leden van het college van borgstellers die toezagen op de onpartijdigheid en de oprechtheid van het proces. Zij stelden aan het eind van elke bijeenkomst een verslag op. Deze experts hadden wel degelijk een invloed op het proces en de uitkomst. Deelnemers gaven aan dat de belangrijkste bronnen van waaruit zij hun mening hadden gevormd de externe deskundigen (92%), de technische adviesgroep (74%) en de door de organisatoren ter beschikking gestelde documentatie (72%) waren (Giraudet et al., 2022).

6. Hoe komt de minder welbespraakte burger aan het woord?

We weten dat er tijdens groepsgesprekken geen gelijk speelveld bestaat voor alle deelnemers. Vrouwen komen minder vaak aan het woord dan mannen (Karpowitz et al., 2012), en burgers met een migratie-achtergrond hebben vaker moeite met meepraten (Mendelberg & Oleske, 2000). Maar ook andere verschillen zoals opleidingsniveau en zelfvertrouwen kunnen er voor zorgen dat sommige burgers minder aan het woord komen. Daarom is het zeer belangrijk dat er een professionele, onafhankelijke moderator aanwezig is bij elke gespreksgroep. Uit onze dataset blijkt dat er tijdens 83% van de burgerberaden moderatoren aanwezig zijn. Die moderatoren zijn getraind om alle ideeën aan het woord te laten maar vooral ook gelijke gesprekstijd te faciliteren voor alle deelnemers.

Daarnaast kan het afwisselen van plenaire sessies met werken in kleine groepjes van 5 tot 6 personen helpen om alle burgers aan het woord te laten. Werken in kleine groepjes is minder intimiderend voor de meeste burgers. Daarnaast is het ook goed om de groepjes regelmatig te mixen zodat burgers kunnen praten met mensen van verschillende achtergronden en met verschillende persoonlijkheden, maar ook om de vorming van klikjes te vermijden (K. Jacobs, 2021; newDemocracy Foundation and United Nations Democracy Fund, 2019).

Zorg ook voor momenten waarop informele gesprekken kunnen plaatsvinden tussen deelnemers zoals een koffietafel of een borrel. Op die manier leren mensen elkaar kennen en worden de discussies nadien vergemakkelijkt (K. Jacobs, 2021).

7. Hoe gebeurt de communicatie naar de bredere samenleving toe?

Wat vaak gebeurt bij een burgerberaad is dat er een website wordt opgezet waar het publiek en de media alle nodige informatie kunnen vinden in verband met het burgerberaad. Een aanrader is dat er een persoon vanaf het begin van het proces verantwoordelijk is voor de communicatie naar de bredere samenleving. Dit kan bijdragen tot een coherente communicatiestrategie, zowel met de deelnemers aan het burgerberaad als met het bredere samenleving (OECD, 2020).

Box 4. Voorbeeld: Communicatie tijdens het Franse Burgerberaad over klimaatbeleid

Het burgerberaad van Frankrijk was vrij open naar de bredere samenleving toe. De media kregen uitgebreide toegang tot de bijeenkomsten. De achternamen van de deelnemende burgers werden geanonimiseerd, maar burgers konden zelf naar buiten treden als ze dat wilden. De organisatie spoorde de burgers ook aan om tussen de bijeenkomsten door hun gemeenschap te bereiken en belanghebbenden te ontmoeten. Sommige plenaire sessies van het burgerberaad werden uitgezonden op Youtube. De laatste sessie werd echter niet uitgezonden om te voorkomen dat er invloed zou zijn op de aanbevelingen van buiten af (Giraudet et al., 2022).

8. Hoe kun je het onderwerp en/of de opzet van burgerberaad testen?

8.1 Een focusgroep organiseren

Zoals gezegd is het goed om de vraagstelling en de opzet op voorhand te testen bij een kleine groep burgers. Focusgroepen kunnen daarvoor bijzonder nuttig zijn. Met een focusgroep in de voorbereidende fase van een burgerberaad kunnen problemen en dilemma's worden geïdentificeerd en gedefinieerd en kan de reikwijdte van een gepland burgerberaad worden bepaald (Scully, 2021).

De selectie van deelnemers kan gebeuren via loting om de representativiteit te verhogen, hoewel het aantal deelnemers aan een focusgroep doorgaans zo klein is (8-15) dat representativiteit moeilijk haalbaar is. Een andere mogelijkheid is dat bepaalde groepen burgers worden geselecteerd indien je inzicht wil in een specifieke benadering. Een

focusgroep wordt geleid door een moderator die de groep vraagt te antwoorden op een combinatie van open en gesloten vragen. De focusgroep duurt doorgaans 1 tot 4 uur. Je moet rekenen op 4 tot 6 weken voor de werving van deelnemers en de voorbereiding. Voor onderwerpen die bij de doelgroep niet heel bekend zijn is het goed om een informatiebrochure voor te bereiden (Scully, 2021). Je kunt op die manier ook al de informatiebrochure voor het burgerberaad testen.

8.2 Een pilot organiseren

Indien er nog geen onderwerp voor het burgerberaad is gekozen of de opzet nog niet helemaal uitgewerkt is kan een pilot goed van pas komen. In Ierland vond zo een pilot plaats in 2011 waaruit in 2012 het burgerberaad voortvloeide. *'We the Citizens'* was een pilot om te leren hoe een burgerberaad goed kan functioneren (O'Malley et al., 2020). Eerst waren er open regionale bijeenkomsten waaraan alle burgers konden deelnemen om de agenda voor het burgerberaad vast te stellen. Tijdens deze bijeenkomsten kregen deelnemers de opdracht om 'zich een Ierland voor te stellen dat werkelijk is opgezet rond het algemeen belang, [een] beeld van dat Ierland te delen met de mensen aan [hun] tafel [en na te denken over] "Wat zou er moeten veranderen om jouw beeld werkelijkheid te laten worden?"'. Deze ideeën werden dan meegenomen in het uiteindelijke burgerberaad dat bestond uit 100 burgers. Zij bediscussieerden gedurende een weekend de beleidsgebieden die vastgesteld waren tijdens regionale bijeenkomsten. Uiteindelijk formuleerden ze in groepjes adviezen waarover de hele groep kon stemmen. De lessen die uit deze pilot werden getrokken werden meegenomen in de opzet van het Ierse Burgerberaad (Gakhal, 2019).

Literatuur

Bieleman, B., Mennes, R., & Kloosterman, K. (2020). *Eindrapport Evaluatie Coöperatieve Wijkraad Oosterparkwijk Groningen*.

<https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Bijlage-3-Eindrapport-onderzoek-Coöperatieve-Wijkraad-Oosterparkwijk-17-2-2021-1.pdf>

Carson, L. (2018). *Framing the Remit*. newDemocracy. https://newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/07/docs_researchnotes_2018_July_RampD_Note_-_Framing_the_Remit.pdf

Christensen, H. S. (2020). How citizens evaluate participatory processes: A conjoint analysis. *European Political Science Review*, 12(2), 239–253.

<https://doi.org/10.1017/S1755773920000107>

Chwalisz, C. (2017). *The People's Verdict: Adding Informed Citizen Voices to Public Decision-Making*. Policy Network/Rowman & Littlefield International.

<https://rowman.com/ISBN/9781786604361/The-Peoples-Verdict-Adding-Informed-Citizen-Voices-to-Public-Decision-Making>

Citizens Assembly. (2018). *The Eighth Amendment of the Constitution—The Citizens' Assembly*. <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/The-Eighth-Amendment-of-the-Constitution/The-Eighth-Amendment-of-the-Constitution.html>

Courant, D. (2021, June 9). The promises and disappointments of the French Citizens' Convention for Climate. *Deliberative Democracy Digest*.

<https://www.publicdeliberation.net/the-promises-and-disappointments-of-the-french-citizens-convention-for-climate/>

Davies, B. B., Blackstock, K., & Rauschmayer, F. (2005). 'Recruitment', 'Composition', and 'Mandate' Issues in Deliberative Processes: Should we Focus on Arguments Rather

- than Individuals? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(4), 599–615. <https://doi.org/10.1068/c04112s>
- Esaiasson, P., Persson, M., Gilljam, M., & Lindholm, T. (2016). Reconsidering the Role of Procedures for Decision Acceptance. *British Journal of Political Science*, 49(1), 291–314. <https://doi.org/10.1017/S0007123416000508>
- Farrell, D. M., Suiter, J., Harris, C., & Cunningham, K. (2020). The Effects of Mixed Membership in a Deliberative Forum: The Irish Constitutional Convention of 2012–2014. *Political Studies*, 68(1), 54–73. <https://doi.org/10.1177/0032321719830936>
- Gakhal, J. (2019, November 5). *Ireland Participatory Democracy Pilot 'We the Citizens' – Participedia*. Participedia. <https://participedia.net/case/1251>
- Gastil, J., Knobloch, K. R., Reedy, J., Henkels, M., & Cramer, K. (2018). Assessing the Electoral Impact of the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review. *American Politics Research*, 46(3), 534–563. <https://doi.org/10.1177/1532673X17715620>
- Giraudet, L.-G., Apouey, B., Arab, H., Baeckelandt, S., Bégout, P., Berghmans, N., Blanc, N., Boulou, J.-Y., Buge, E., Courant, D., Dahan, A., Fabre, A., Fourniau, J.-M., Gaborit, M., Granchamp, L., Guillemot, H., Jeanpierre, L., Landemore, H., Laslier, J.-F., ... Tournus, S. (2022). “Co-construction” in deliberative democracy: Lessons from the French Citizens' Convention for Climate. *Humanities and Social Sciences Communications*, 9(1), Article 1. <https://doi.org/10.1057/s41599-022-01212-6>
- Itten, A., & Mouter, N. (2022). When Digital Mass Participation Meets Citizen Deliberation: Combining Mini- and Maxi-Publics in Climate Policy-Making. *Sustainability*, 14(8), Article 8. <https://doi.org/10.3390/su14084656>
- Jacobs, D., & Kaufmann, W. (2021). The right kind of participation? The effect of a deliberative mini-public on the perceived legitimacy of public decision-making. *Public*

Management Review, 23(1), 91–111.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1668468>

Jacobs, K. (2021). Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum? In F. Hendriks, K. Jacobs, & A. Michels (Eds.), *Nationale Burgerfora: Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap* (pp. 24–31). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Karpowitz, C. F., Mendelberg, T., & Shaker, L. (2012). Gender Inequality in Deliberative Participation. *The American Political Science Review*, 106(3), 533–547.

Knobloch, K. R., Barthel, M. L., & Gastil, J. (2020). Emanating Effects: The Impact of the Oregon Citizens' Initiative Review on Voters' Political Efficacy. *Political Studies*, 68(2), 426–445. <https://doi.org/10.1177/0032321719852254>

Mendelberg, T., & Oleske, J. (2000). Race and public deliberation. *POLITICAL COMMUNICATION*, 17(2), 169–191. <https://doi.org/10.1080/105846000198468>

Michels, A. (2021). Wat kunnen we leren van lokaal georganiseerde burgerfora? In F. Hendriks, K. Jacobs, & A. Michels (Eds.), *Nationale Burgerfora: Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap* (pp. 32–42). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

newDemocracy Foundation and United Nations Democracy Fund. (2019). *Enabling National Initiatives to Take Democracy Beyond Elections*. newDemocracy Foundation. <https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/newdemocracy-undef-handbook.pdf>

OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

- O'Malley, E., Farrell, D. M., & Suiter, J. (2020). Does talking matter? A quasi-experiment assessing the impact of deliberation and information on opinion change. *INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE REVIEW*, 41(3), 321–334.
<https://doi.org/10.1177/0192512118824459>
- Pow, J. (2021). Mini-Publics and the Wider Public: The Perceived Legitimacy of Randomly Selecting Citizen Representatives. *Representation*, 0(0), 1–20.
<https://doi.org/10.1080/00344893.2021.1880470>
- Pow, J., van Dijk, L., & Marien, S. (2020). It's Not Just the Taking Part that Counts: 'Like Me' Perceptions Connect the Wider Public to Minipublics. *Journal of Deliberative Democracy*, 16(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.368>
- Pratt, J. (2001). *A Guidebook for Issue Framing*. Kettering Foundation.
http://www.wvciviclelife.org/downloads/WVCCL_Issue_Framing_Guide%20.pdf
- Renwick, A. (2017). *The Citizens' Assembly on Brexit: Reflections on the first weekend*. 3.
- Scully, P. L. (2021, March 23). *Focus Group – Participedia*.
<https://participedia.net/method/4777>
- Spruit, S., & Mouter, N. (2020). *1376 inwoners van Súdwest-Fryslân over het toekomstige energiebeleid van hun gemeente: De uitkomsten van een raadpleging* (pp. 1–154). TU Delft. <https://pdc.sudwestfryslan.nl/wp-content/uploads/2020/06/Resultaten-Raadpleging-Toekomst-van-Energie.pdf>