Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Klimaat

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Ons kenmerk
DGKE-K / 21168369

Datum 9 juli 2021
Betreft Informatie over te maken politieke keuzes over de inzet van burgerfora rond het klimaat- en energiebeleid

Geachte Voorzitter,

Op 21 maart heeft uw Kamer het adviesrapport van de commissie Burgerbetrokkenheid bij het klimaatbeleid (commissie-Brenninkmeijer) ontvangen (Kamerstuk 32813, nr. 674). Uw Kamer heeft naar aanleiding hiervan een motie van het lid Agnes Mulder (Kamerstuk 32813, nr. 724) aangenomen waarin de regering wordt verzocht om een overzicht van mogelijk te maken keuzes over burgerfora in de formatieonderhandelingen voor te bereiden en de Kamer hierover te informeren. Met deze brief geef ik uitvoering aan de motie. Ik doe dat samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), omdat het inzetten van burgerfora een vorm van democratische vernieuwing is. De minister van BZK is hiervoor verantwoordelijk.

Burgerfora zijn onder bepaalde randvoorwaarden een kansrijke aanvulling op onze representatieve democratie. In de context van klimaat- en energiebeleid kunnen burgerfora bijdragen aan betere betrokkenheid van burgers, blijkt ook uit ervaringen in andere landen[1]. De keuze om met burgerfora te gaan werken is fundamenteel, en daarom ook niet aan dit demissionaire kabinet. In de formatie kunnen de juiste randvoorwaarden worden vastgelegd en afspraken worden gemaakt om een burgerforum tot een krachtige aanvulling van onze representatieve democratie te maken.

In deze brief geven wij aan welke beslissingen en aandachtspunten tijdens de formatie van belang zijn bij de besluitvorming over een landelijk burgerforum over klimaat en energie. Kernachtig gaat het erom dat een nieuw kabinet de volgende vragen beantwoordt:

1. Wat is het doel van een burgerforum?
2. Hoe past een burgerforum in het proces van besluitvorming?
3. Wat is de vraag aan een burgerforum en hoe is die afgebakend?
4. Hoe worden benodigdheden voor succesvolle uitvoering ingevuld?

Het burgerforum: kansrijk onder randvoorwaarden

[1] Planbureau voor de Leefomgeving (juni 2021), *Ervaringen met het energie- en klimaatbeleid in omringende landen: wat kunnen we ervan leren?*

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Klimaat

Ons kenmerk
DGKE-K / 21168369

Burgerfora bestaan in binnen- en buitenland onder allerlei noemers, in verschillende soorten en maten. Wat de burgerfora met elkaar gemeen hebben is dat een aselecte groep burgers in één of meerdere gesprekken zich buigt over een vraagstuk, en een advies formuleert aan de politiek. Burgerfora kunnen helpen om tot beter beleid te komen en burgers beter te betrekken bij het maken en uitvoeren van beleid, en kunnen een bijdrage leveren aan democratische vernieuwing. Vanwege hun representatieve karakter slagen burgerfora er doorgaans in om het 'stille midden' beter hoorbaar te maken.

Als een burgerforum op de juiste manier wordt ingezet, kunnen betrokkenheid en eigenaarschap worden vergroot. De commissie-Brenninkmeijer benoemt essentiële randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om burgerfora tot een succes te maken. Burgerfora zijn geen manier om mensen tevreden te stellen of draagvlak te 'creëren', maar zijn bedoeld om beter te begrijpen wat burgers – in de breedte van de volledige samenleving – belangrijk vinden, en hen de ruimte te geven om tot adviezen te komen zodat deze al in vroege fase van beleidsvorming kunnen worden benut.

1. Wat is het doel van een burgerforum?

De reden om een burgerforum te organiseren kan verschillen. Zo kan een bestuur een burgerforum willen inzetten voor het ophalen van ideeën, terwijl burgers die aan een burgerforum meedoen invloed willen verkrijgen op het beleid. Deze doelen kunnen in een burgerforum conflicteren. Daarom is de keuze voor een eenduidig doel van belang; een doel dat ook voor de deelnemers helder moet zijn. Het doel van een burgerforum kan zijn:

- genereren van nieuwe ideeën om nieuw beleid te ontwikkelen of bestaand beleid te verbeteren;
- zorgen dat burgers op een inclusieve manier hun stem hoorbaar kunnen maken in besluitvorming;
- achterhalen onder welke voorwaarden burgers het beleid van de regering acceptabel vinden.

2. Hoe past een burgerforum in het proces van besluitvorming?

Politiek primaat niet ter discussie

In onze representatieve democratie heeft de politieke volksvertegenwoordiging het primaat in besluitvorming. Ook in participatieve processen is dit primaat van belang. Daaruit volgt dat de politiek uiteindelijk bepaalt wat de opzet van een burgerforum is en vastlegt hoe een advies van een burgerforum wordt betrokken bij besluitvorming. Een burgerforum moet ook praktisch georganiseerd kunnen worden op zo'n manier dat resultaten daadwerkelijk kunnen worden benut in processen van besluitvorming.

Dit betekent (i) dat er in de bredere besluitvorming (*politieke) ruimte* moet zijn (of kunnen worden geboden) om de uitkomsten van een burgerforum mee te nemen, en (ii) dat een burgerforum *tijdig* plaatsvindt, in een vroeg stadium van beleidsvorming.

Politiek-bestuurlijk commitment

Ruimte en tijdigheid vormen meteen de kern van een belangrijke politieke keuze: het politiek-bestuurlijke commitment aan de uitkomsten. Het moet deelnemers duidelijk zijn op welke manier er iets met de uitkomsten van het burgerforum gedaan wordt en welke eventuele randvoorwaarden daarvoor gelden. Dit commitment geeft deelnemers het vertrouwen dat de politiek hun inbreng serieus neemt. Er zijn grofweg drie soorten commitment te onderscheiden met een oplopende mate van intensiteit, waarvan ook een combinatie denkbaar is:

i. het minimum is een *besprekingsplicht*, waarbij betrokkenen afspreken de uitkomsten van een burgerforum te bespreken, bijvoorbeeld door een debat erover in het parlement;
ii. een *verantwoordingsplicht* gaat een stap verder: hierbij wordt afgesproken dat betrokkenen zich verantwoorden over wat er met de uitkomsten van het burgerforum is gedaan. Dus: welke adviezen zijn overgenomen, welke niet en waarom niet?
iii. Tot slot is er een *plicht tot regelgeving*, waarbij wordt afgesproken dat de uitkomsten worden opgenomen in beleid en regelgeving.

3. Wat is de vraag aan een burgerforum en hoe is die afgebakend?
Een burgerforum kan over allerlei thema's gaan, groot en klein: denk aan abortus (Ierland), de opslag van kernafval (Australië) of werkloosheid (België). Dit geldt ook voor de toepassing van burgerfora over onderwerpen die relateren aan het klimaatbeleid. Klimaatbeleid ligt als onderwerp voor de hand omdat het ons allemaal raakt. Burgers laten bovendien steeds vaker hun stem horen, zoals blijkt uit demonstraties voor ambitieuzer klimaatbeleid, weerstand tegen energieprojecten en de groei van lokale initiatieven. Democratische vernieuwing en zeggenschap van burgers bij het klimaatbeleid zijn daarvoor van groot belang, en burgerfora kunnen hiervoor (gedeeltelijk) een manier zijn.

Een kabinet dient te zorgen voor een duidelijke en gerichte vraagstelling aan een landelijk burgerforum, waarbij de politiek de vraag duidelijk afbakent en aangeeft waar zij precies advies over wil. Er kan bijvoorbeeld gevraagd worden naar de (weging van) algemene uitgangspunten bij beleid (zoals rechtvaardigheid, of de weging van publieke belangen als kosteneffectiviteit) of juist naar concrete oplossingen voor een bepaalde sector of casuïstiek, zoals de technologische keuzes in de toekomstige energiemix. Voor de keuze van de vraag aan het burgerforum is ook relevant welke thema's maatschappelijk leven en voor burgers relevant zijn.

Cruciaal is dat politiek in ogenschouw wordt genomen hoe het forum past in het proces van besluitvorming, zie par. 2. In Nederland zijn al wetten aangenomen (zoals de Klimaatwet) en veel afspraken gemaakt over het klimaatbeleid (zoals in het Klimaatplan en het Klimaatakkoord). Nederland is ook gebonden aan de uitvoering van internationale verdragen en (Europese) richtlijnen. In deze context is er nog veel ruimte om de inbreng van een burgerforum te benutten, omdat nog niet alles even precies is uitgewerkt. Tegelijkertijd is het wel extra belangrijk om goed te kijken wat precies van een burgerforum wordt gevraagd; de politiek moet duidelijk aangeven welke kaders wel en niet ter discussie kunnen komen staan. Als dit vooraf niet duidelijk is kunnen burgerfora het vertrouwen in overheid en politiek juist schaden, omdat valse verwachtingen worden gewekt.

Aanknopingspunten voor mogelijke klimaatonderwerpen
Binnen het klimaatbeleid zien wij drie aanknopingspunten voor de vraagkeuze en afbakening. Omdat het klimaatbeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd in samenwerking met een brede groep maatschappelijke stakeholders, zoals die aan de sectorale klimaattafels van het Klimaatakkoord, ligt het voor de hand dat vooraf wordt bepaald hoe zij worden betrokken bij de uitwerking en uitvoering van het burgerforum.

i. Koppeling cyclus Klimaatwet/Klimaatplan**:** een kansrijk aanknopingspunt voor de inzet van burgerfora wordt geboden door het volgende Klimaatplan, dat het kabinet conform de Klimaatwetcyclus in 2024 (opnieuw) moet opstellen. Omdat het klimaatbeleid dan integraal wordt bezien, biedt dit moment zowel de ruimte als de tijdigheid die een burgerforum nodig heeft. De Klimaatwet bepaalt al dat elk nieuwe Klimaatplan vooraf wordt gegaan door een publieksconsultatie. In dit kader zou het burgerforum kunnen plaatsvinden.
ii. Focus op beleid voor de toekomst (2030-2050): een tweede aanknopingspunt bij het selecteren van onderwerp en afbakening is het onderscheid tussen beleid dat vóór 2030 in uitvoering moet zijn gebracht, of in de periode tussen 2030 en 2050. In het klimaatbeleid wordt gewerkt met lange termijnen en begint de voorbereiding voor de periode tussen 2030 en 2050 nu. Voor het beleid dat ziet op de periode tussen 2030 en 2050, maar wat nu in voorbereiding is, kan de inbreng van een burgerforum goed worden benut. Veel beleid dat gericht is op de periode vóór 2030 ligt daarentegen al vast in wetgeving en afspraken. Dit maakt een burgerforum dat ziet op deze periode niet onmogelijk, maar wel complex. Het kan nodig zijn om bestaande kaders te verruimen, zodat er voor een burgerforum daadwerkelijk iets te kiezen valt.
iii. Principes en uitgangspunten van klimaatbeleid: tot slot is het zo dat de politiek in het klimaatbeleid vertrekt vanuit bepaalde uitgangspunten, zoals kosteneffectiviteit voor de maatschappij en betaalbaarheid voor de burger. Het kan relevant zijn een burgerforum op dergelijke uitgangspunten te bevragen. Hoe worden uitgangspunten gewogen, ook relatief ten opzichte van elkaar? Hoe wegen burgers vigerende publieke belangen, zoals betaalbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving? Op basis van deze weging is het aan de politiek om bijgestelde uitgangspunten door te vertalen in beleid en regelgeving.

Het ministerie van BZK heeft opdracht gegeven aan de Radboud Universiteit om in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau te onderzoeken wat het maatschappelijk draagvlak is onder burgers voor de inzet van en deelname aan burgerfora en welke onderwerpen burgers hiervoor interessant en kansrijk vinden. De rapportage van deze maatschappelijke verkenning wordt in oktober 2021 verwacht en kan mogelijk worden benut bij deze keuze.

4. Hoe worden benodigdheden voor succesvolle uitvoering ingevuld?
Bij de succesvolle organisatie van een burgerforum komen veel zaken kijken. Er moet in de opzet bijvoorbeeld aandacht zijn voor de representativiteit en inclusiviteit: deelnemers moeten een goede afspiegeling van de samenleving zijn en allemaal een gelijke kans krijgen om gehoord te worden. Het goed organiseren van een burgerforum vereist daarom investeringen in uitvoeringscapaciteit en

-kunde, zeker wanneer burgerfora structureel ingezet gaan worden. Die capaciteit is binnen en buiten de overheid al gedeeltelijk beschikbaar. Wanneer een kabinet van start wil met het inzetten van burgerfora op het terrein van klimaat en energie, ligt het in de rede dat de ministeries van EZK en BZK bij de vormgeving en organisatie nauw samenwerken. Ook kan daarbij de kennis van externe deskundigen worden benut, bijvoorbeeld bij het bepalen van een goede vraagstelling en/of over de uiteindelijke inrichting van het burgerforum. Onderzoeksinstellingen kunnen worden betrokken om mee te werken aan de monitoring en evaluatie van burgerfora, zodat van opgedane ervaringen ook wordt geleerd.

Welk budget stelt een nieuw kabinet beschikbaar?
De kosten van een burgerforum kunnen sterk variëren en zijn vooraf niet exact te bepalen. Dit vraagt om budgettaire flexibiliteit. Eerdere ervaringen geven een indicatie van de totaalkosten: het burgerforum kiesstelsel (2006) kostte ongeveer € 5,1 miljoen. Het burgerforum over klimaatbeleid in Frankrijk (2019-2020) kostte € 5,4 miljoen.

Wat is de tijdsduur van een burgerforum?
Dit hangt sterk samen met de complexiteit van het te bespreken onderwerp. Hoe complexer het vraagstuk, hoe meer tijd een burgerforum nodig heeft. Indicatief kan het volgende tijdspad worden gehanteerd:

- voorbereidingstijd van enkele (ca. 3 á 4) maanden;
- proces van ruwweg een half jaar;
- opvolging: afhankelijk van het politieke commitment dat vooraf is gegeven (zie par. 2).

Ter illustratie: het Franse burgerforum over klimaat kwam zeven weekenden bijeen in een periode van zes maanden. Op dit moment is de Franse regering bezig om de voorstellen om te zetten in wetgeving, wat nu ca. een half jaar duurt (en nog niet geheel is afgerond).

Kennisopbouw en onderzoek
Zorgvuldige kennisopbouw, leren en uitproberen zijn een kernonderdeel van democratische vernieuwing. Wij delen dan ook de visie van de commissie-Brenninkmeijer dat zorgvuldige kennisopbouw, uitproberen en leren over burgerparticipatie in den brede, en burgerfora in het bijzonder, van belang is. Het ministerie van BZK initieert en ondersteunt daarom op verschillende manieren onderzoek naar burgerfora. In maart 2021 verscheen de essaybundel *Nationale burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*[2] met bijdragen van prof. dr. Frank Hendriks (UvT), dr. Kristof Jacobs (RUN) en dr. Ank Michels (UU). Op basis van praktijkervaringen in binnen- en buitenland verkennen de auteurs de mogelijkheden en randvoorwaarden voor het inzetten van burgerfora bij nationale vraagstukken.

[2] 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 ministerie van BZK neemt verder als maatschappelijk partner deel aan het onderzoeksconsortium Revitalizing Democracy onder leiding van de Universiteit van Tilburg in het kader van de nationale wetenschapsagenda. In het onderzoek staat de vraag centraal of en hoe zgn. hybride democratische innovaties, die vormen van praten (zoals burgerfora) en stemmen (bijvoorbeeld correctieve referenda) combineren, de representatieve democratie op lokaal en nationaal niveau kunnen versterken.

De ondersteuning van mede-overheden
De kwestie van participatie en de mogelijke inzet van burgerfora speelt niet alleen landelijk, maar ook op decentraal niveau, bijvoorbeeld in verschillende RES-regio's. Uiteraard gelden de uitgangspunten en randvoorwaarden voor succesvolle democratische vernieuwing net zo goed op lokaal/regionaal niveau als op landelijk niveau. Het is en blijft immers ook de verantwoordelijkheid van decentrale besturen om, passend bij hun gemeente, weloverwogen invulling te geven aan participatiebeleid. Recent zijn er verschillende handreikingen gepubliceerd om decentrale besturen hierbij te ondersteunen[3][4]. Ook de afweging of een burgerforum geschikt is hoort daarbij. Een vraag aan een volgend kabinet is op welke manier het Rijk decentrale overheden verder wil ondersteunen bij het organiseren van burgerfora op regionaal en lokaal niveau.

Tot slot
Goede betrokkenheid van de samenleving bij beleidsvorming is essentieel. Daarbij is het van belang dat burgers, ondernemers en maatschappelijke partijen ook daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen als zij participeren en dat hun beeld overeenkomt met de ruimte die hen politiek wordt geboden. Als dat niet zo is, kan participatie zelfs schadelijk zijn voor het draagvlak voor een besluit en het vertrouwen in de overheid. Het is dan ook van belang dat het doel van een burgerforum hier rekening mee houdt.

Om deze reden heeft het kabinet de afgelopen kabinetsperiode sterk ingezet op kennisontwikkeling en onderzoek op het gebied van participatie. Daarnaast is met nieuwe bestuurlijke arrangementen gewerkt waarin betrokkenheid van de samenleving continue aandacht krijgt: denk aan het Programma Aardgasvrije Wijken, het programma Democratie in actie, de Regionale Energiestrategieën (RES).

Uit de belangstelling voor het onderwerp blijkt dat de Kamer met ons een zekere urgentie voelt om goede vormen van maatschappelijke dialoog te vinden over de ingewikkelde kwesties van de energie- en klimaattransitie. Mensen willen beter betrokken worden en de politiek wil mensen beter betrekken. Daarom willen wij benadrukken dat een op zichzelf staand burgerforum niet volledig invulling geeft aan deze behoefte. Het is belangrijk te zoeken naar een combinatie van participatievormen die gezamenlijk zorgen dat een brede maatschappelijke dialoog verder op gang komt en dat burgers invloed hebben op de ontwikkeling en uitvoering van klimaatbeleid (zie ook Kamerstuk 35570-VII, nr. 95).

[3] V. Visser, J. van Popering-Verkerk, & M.W. van Buuren (2019), *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*.
[4] Kennisknooppunt Participatie (2020), *Snelstudie De doelen van participatie.*

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Klimaat

Ons kenmerk
DGKE-K / 21168369

Burgerfora vragen een nieuwe rol voor bestuurders en politici. De politiek vertrouwt burgers in een burgerforum een vraagstuk toe en nodigt hen uit tot advies. Een nieuw kabinet kan kiezen voor de inzet van burgerfora rond het klimaat- en energiebeleid. Maar dat is niet 'gratis'; er moeten daarvoor belangrijke politieke keuzes over worden gemaakt. In deze brief hebben we de belangrijkste keuzes geschetst. De weging hiervan is nu aan een nieuw kabinet.

Hoogachtend,

D. Yeşilgöz-Zegerius
Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie

Drs. K.H. Ollongren
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties