Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Warmte en Ondergrond

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

Datum
Betreft Kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid

Ons kenmerk
DGKE-WO / 22231704

Geachte Voorzitter,

In deze brief ga ik, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in op de mogelijkheden voor een nationaal burgerforum over het klimaat- en energiebeleid. Aanleiding is het positieve advies van de commissie-Brenninkmeijer (Kamerstuk 32813, nr. 674) en de inzet van dit kabinet op het beschermen en vernieuwen van onze democratie.

Aanleiding
De klimaatopgave is een grote maatschappelijke uitdaging die inspanningen vraagt van overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. In de praktijk krijgt die transitie op allerlei manieren vorm, in buurten die we samen vergroenen en in bedrijven die investeren in groene technologie. We staan voor een transitie met grote impact op ons allemaal.

Naast de klimaatopgave zet dit kabinet in op democratische vernieuwing. Inwoners moeten beter worden betrokken bij ingrijpende en complexe maatschappelijke kwesties, zoals het klimaat- en energiebeleid. Daarom is in het coalitieakkoord aangekondigd dat het kabinet inwoners actief zal betrekken bij het klimaatbeleid.

Mensen kunnen op verschillende manieren een stem hebben in de energietransitie, bijvoorbeeld met inspraak bij concrete projecten dicht bij huis. De laatste tijd is er veel aandacht voor een bijzondere en intensieve manier van het betrekken van inwoners bij beleid: het burgerforum. Hierbij komt een – vaak gelote – groep mensen bij elkaar om over een periode van gemiddeld zes tot zeven maanden over een maatschappelijk vraagstuk in gesprek te gaan. Ondersteund met informatie en onafhankelijke expertise komen zij tot aanbevelingen. De commissie-Brenninkmeijer gaf begin 2021 aan dat burgerfora over het klimaat- en energiebeleid, onder bepaalde randvoorwaarden, een krachtige aanvulling kunnen zijn op bestaande vormen van burgerparticipatie en inspraak.

Uitvoering motie Agnes Mulder c.s. en adviesrapport 'Betrokken bij Klimaat'
In het najaar van 2020 heeft een brede meerderheid van uw Kamer via de motie Agnes Mulder c.s. (Kamerstuk 32813, nr. 578) verzocht om een onderzoek naar

de mogelijkheden om burgerfora in te stellen rond het klimaat- en energiebeleid. Een onafhankelijke commissie onder leiding van wijlen prof. dr. Alex Brenninkmeijer heeft dit op verzoek van het vorige kabinet onderzocht.

Het adviesrapport 'Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen' is rond de verkiezingen naar de Tweede Kamer gestuurd. De commissie concludeert in haar advies dat burgerfora potentie hebben om burgers beter bij het klimaatbeleid te betrekken. Naar aanleiding van het rapport is in de zomer van 2021 nog een brief (Kamerstuk 32813, nr. 816) met uw Kamer gedeeld over de keuzes die ten aanzien van de inzet van burgerfora voor ons liggen. Vanwege de brede betekenis van dit vraagstuk is die brief ook met de toenmalige minister van BZK opgesteld.

Op decentraal niveau zien we al dat overheden werken met vormen van burgerfora. Goede voorbeelden daarvan zijn de burgerfora over de energietransitie in Súdwest Fryslân en Tilburg[2]. Ook in landen om ons heen wordt veel ervaring opgedaan met het organiseren van burgerfora. Inmiddels zijn er in onder meer Oostenrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland, Ierland en Frankrijk nationale burgerfora georganiseerd over (onderdelen van) het klimaat- en energiebeleid.

Deze ervaringen leren ons dat een landelijk of lokaal burgerforum potentie heeft om de creativiteit van de samenleving te benutten. Met burgerfora is het mogelijk om beter, breder gedragen en effectiever beleid te ontwikkelen. Tegelijk kan een niet goed georganiseerd burgerforum voor teleurstelling zorgen. Bijvoorbeeld als het burgerforum niet divers genoeg is samengesteld of als er verwachtingen worden gewekt richting de deelnemers en samenleving die niet (kunnen) worden waargemaakt. Daarom wijst de commissie-Brenninkmeijer op enkele essentiële randvoorwaarden. Hieronder zal ik eerst ingaan op de kansen van burgerfora en vervolgens op deze randvoorwaarden om burgerfora tot een succes te maken.

De potentie van burgerfora
Het burgerforum kan, mits voldaan is aan bepaalde voorwaarden, positief bijdragen aan het versterken van de democratie. Zo kan het helpen om een brede en diverse vertegenwoordiging van burgers te betrekken bij besluitvorming.[1]
Dat niet alleen: volgens de commissie-Brenninkmeijer kan een burgerforum ook helpen om nieuwe maatschappelijke groepen te betrekken bij besluitvorming en nieuwe ideeën genereren. Het is een instrument dat de afstand tussen inwoners en beleidsmakers kan verkleinen. Doordat een burgerforum is ingericht om een brede vertegenwoordiging van inwoners te laten adviseren op basis van de inhoud, kan het een aanvullende democratische legitimering geven aan besluitvorming. Een burgerforum beoogt de representatieve democratie daarmee niet te vervangen, maar juist aan te vullen door andere invalshoeken, belangen en meningen naar voren te brengen dan naar voren komen in het reguliere politieke debat.

[1] 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/

In omstreden kwesties kan een burgerforum helpen om politieke patstellingen te doorbreken en maatschappelijke geschillen te beslechten. Een goed voorbeeld van hoe dit kan werken is Ierland. Daar liepen discussies over het homohuwelijk en abortus langs de gebruikelijke politieke weg vast. De inbreng van burgers via burgerfora leidde na een uitgebreid dialoog tot maatschappelijk breed gedragen voorstellen die vervolgens via de vertegenwoordigende democratie en referenda zijn ingevoerd.

Diverse onderzoeken, waaronder *Draagvlak voor het burgerforum* van het Sociaal Cultureel Planbureau (2021) en het *Mini-advies burgerberaden* van het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL), bevestigen de kansen van burgerfora en het maatschappelijke draagvlak hiervoor. Ook de staatscommissie Parlementair Stelsel verwijst naar het instrument en ziet de potentie er van. Duidelijk is dus dat diverse wetenschappers, praktijkdeskundigen en inwoners van Nederland de potentie zien van het burgerforum als democratisch instrument. Dat geeft mij en het kabinet het vertrouwen dat we hiermee samen aan de slag kunnen gaan.

Randvoorwaarden voor de succesvolle inzet van burgerfora
Om een succesvol burgerforum op nationaal niveau te organiseren moet wel aan bepaalde randvoorwaarden worden voldaan. In een brief van de minister van BZK (Kamerstuk 35570-VII, nr. 95) en de bijbehorende bijlage ‘Participatie en maatschappelijk initiatief in een meervoudige democratie’ zijn uitgangspunten voor behoorlijke participatie geformuleerd. Ook de commissie-Brenninkmeijer komt in haar advies met een opsomming van essentiële randvoorwaarden.

Zo is het van belang om te kiezen voor een duidelijke en gerichte vraagstelling, rond een onderwerp dat maatschappelijk leeft en voor een brede groep inwoners urgent en relevant is. Voor de start moet bovendien duidelijk zijn wat er met de inbreng van inwoners gebeurt. Het is aan het parlement om heldere afspraken te maken over de vervolgstappen en inbedding in de parlementaire besluitvorming nadat het burgerforum advies heeft uitgebracht. Belangrijk is ook een breed samengestelde groep deelnemers, die bijvoorbeeld na gewogen loting meedoet. Het burgerforum moet groot genoeg zijn voor enige representativiteit, maar klein genoeg om werkbaar te zijn. Denk hierbij aan 100 tot 150 deelnemers. Tot slot is het van belang dat er voldoende budget beschikbaar is voor het ondersteunen van de deelname van ingelote deelnemers en ook voor de gedegen organisatie van het burgerforum met onafhankelijke en professionele moderatie en goede informatievoorziening.

Als het niet mogelijk is om aan deze randvoorwaarden te voldoen, kan het beter zijn om geen burgerforum te organiseren. Het is van belang voor het slagen van een burgerforum dat de Kamer en het kabinet zich vooraf uitspreken over en committeren aan de randvoorwaarden.

Een buitengewone rol voor het parlement
Burgerfora vragen om politiek-bestuurlijke betrokkenheid vooraf, om te waarborgen dát er iets met de uitkomsten van een burgerforum gebeurt en wát

dan precies. Een belangrijke les uit het Franse klimaatdialoog[2] laat dit zien. Het parlement werd achteraf bezien te beperkt meegenomen in de opdrachtverlening aan het burgerforum. Ook werden geen afspraken gemaakt over de rol die het Franse Assemblée Nationale zou spelen bij het opvolgen van de uitkomsten. Bovendien drukte de regering een aanzienlijk stempel op de vertaling van de voorstellen in het uiteindelijke wetsvoorstel. Verder werden de uitkomsten van het burgerforum niet, zoals toegezegd, ongefilterd voorgelegd aan het parlement.

Deze situatie, waarbij uiteindelijk geen van de partijen helemaal gelukkig is met het burgerforum, wil ik in Nederland voorkomen. Het is daarom belangrijk dat democratische instituten, zoals de Tweede Kamer, zich goed verhouden tot dit nieuwe instrument. De adviezen die voortkomen uit een burgerforum moeten immers politiek gewogen worden. Het is aan volksvertegenwoordigers zelf om helderheid te scheppen over de opvolging van een burgerforum. Een goede samenwerking tussen parlement en kabinet is cruciaal omdat zij, zoals het Franse voorbeeld illustreert, samen de voorwaarden opstellen die het succes van een burgerforum bepalen. Ik hoop en verwacht dat uw Kamer bereid is om de rol die bij een burgerforum komt kijken, op te pakken en samen met het kabinet verder vorm te geven aan dit idee.

Blik vooruit
De komende maanden wil het kabinet met uw Kamer verkennen óf, en zo ja hoe, we met burgerfora over klimaat- en energiebeleid aan de slag kunnen. En meer specifiek hoe een burgerforum over klimaat- en energiebeleid er dan uit kan zien. Daarbij moeten we uitwerken hoe we dit lerend opzetten en welke uitgangspunten gaan gelden. Het vorige kabinet heeft al duidelijk gemaakt welke vragen er voorliggen:

- Wat is het doel van een burgerforum?
- Hoe past een burgerforum in het proces van parlementaire besluitvorming en onze representatieve democratie?
- Wat is de vraag aan een burgerforum en hoe is die afgebakend?
- Hoe worden benodigdheden voor succesvolle uitvoering ingevuld?

Mogelijke invulling ten aanzien van de vraagstelling en tijdspad
Het is volgens de commissie-Brenninkmeijer raadzaam als kabinet en Kamer zich informeren over de vraagstukken waar burgers over willen meepraten.
Dit zou als basis voor het gesprek met uw Kamer over mogelijke onderwerpen kunnen dienen.

Mocht de Kamer samen met het kabinet werk willen maken van een nationaal burgerforum, dan zouden één of enkele vraagstukken die Nederland tegenkomt richting klimaatneutraliteit in 2050 een kansrijk thema kunnen zijn om verder uit te werken en te concretiseren. Vanzelfsprekend kan in overleg met de Kamer ook voor een ander vraagstuk worden gekozen.

[2] De officiële naam luidde: *Convention citoyenne pour le climat*. Zie voor de lessen o.a.: F. Hendriks, 'Het ingelote burgerforum: observaties uit het internationale debat en handelingsperspectieven voor Nederland', in: F. Hendriks, K. Jacobs en A. Michels, Nationale Burgerfora Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap (2021); Thierry Pech, Le Parlement des citoyens. La convention citoyenne pour le climat (2021).

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Warmte en Ondergrond

Ons kenmerk
DGKE-WO / 22231704

Klimaatneutraliteit gaat over grote systeemveranderingen. Daarbij komen veel lastige keuzes kijken die in een burgerforum kunnen worden besproken. Bijvoorbeeld de ruimtelijke gevolgen van de benodigde transities of het energiesysteem van de toekomst en de bronnen die daarbij worden gebruikt.

Het bereiken van klimaatneutraliteit vormt een grote uitdaging voor de langere termijn, waarover de besluitvorming vandaag begint. Een keuze voor dit thema sluit aan bij het advies van de commissie-Brenninkmeijer om voor een onderwerp te kiezen waarbij er nog veel ruimte is om de uitkomsten in de politieke besluitvorming mee te nemen. Ook adviseert de commissie om een burgerforum tijdig te laten plaatsvinden, in een vroeg stadium van beleidsvorming. In veel gevallen is het bij een onderwerp dat vraagt om besluitvorming op korte termijn minder makkelijk aan deze voorwaarden te voldoen.

Dat betekent overigens niet dat het niet ook in dergelijke trajecten van belang is om het perspectief van burgers mee te nemen in de beleidsvorming, zoals bijvoorbeeld bij de beleidsdoorlichting die het kabinet heeft aangekondigd in het beleidsprogramma. Het houden van een burgerforum over het klimaatbeleid ontslaat ons eveneens niet van het goed betrekken van burgers bij onderwerpen die nu impact hebben op de leefomgeving. Burgers kunnen hier vaak al over meepraten, ook in bijvoorbeeld hun gemeente. Vaak gebeurt dit wel op verschillende manieren en op verschillende momenten in het beleidsproces. Het kabinet heeft daarom in het beleidsprogramma Klimaat en Energie aangekondigd samen met decentrale overheden en andere stakeholders te werken aan een gezamenlijke visie op burgerparticipatie.

Om de adviezen van een burgerforum goed te kunnen meenemen in het volgende Klimaatplan moet het forum in 2023 plaatsvinden. Ruwweg zou dit betekenen dat het aankomende najaar, idealiter rond oktober, vanuit uw Kamer richting wordt gegeven of en hoe we dit initiatief gezamenlijk verder gaan oppakken.
Op basis hiervan kan het kabinet aan het einde van het derde kwartaal van dit jaar met een concreet voorstel aan uw Kamer komen voor de vormgeving. Daarmee kunnen eind dit jaar de eerste voorbereidingen voor een burgerforum over klimaat- en energiebeleid in 2023 worden getroffen. Ik hoop hierover op korte termijn met uw Kamer in gesprek te gaan.

R.A.A. Jetten
Minister voor Klimaat en Energie