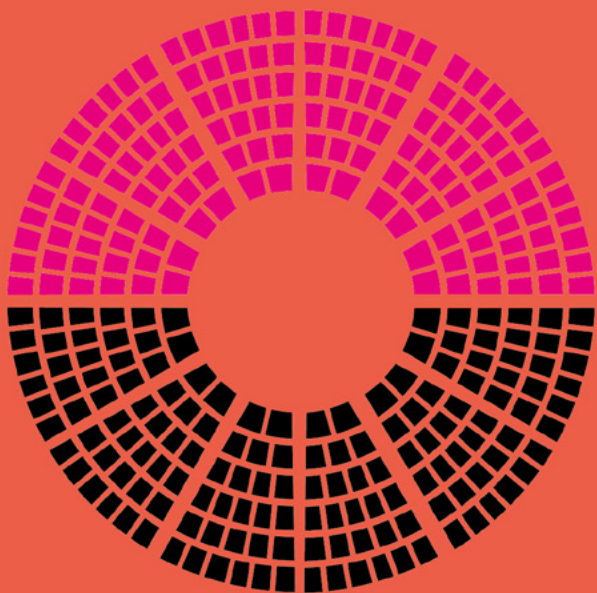




EVA ROVERS

NU IS HET AAN ONS

OPROEP TOT ECHTE DEMOCRATIE

*de
Correspondent*

EVA ROVERS

NU IS HET AAN ONS

OPROEP TOT ECHTE DEMOCRATIE

*'de
Correspondent*

© 2022 Eva Rovers

Omslagontwerp: De Designpolitie

Illustratie auteur: Cléa Dieudonné

Redactie: Willemijn Lindhout, Andreas Jonkers

Eindredactie: Andreas Jonkers

Correctie: Annelieke Tillema

Zetten: Frank August

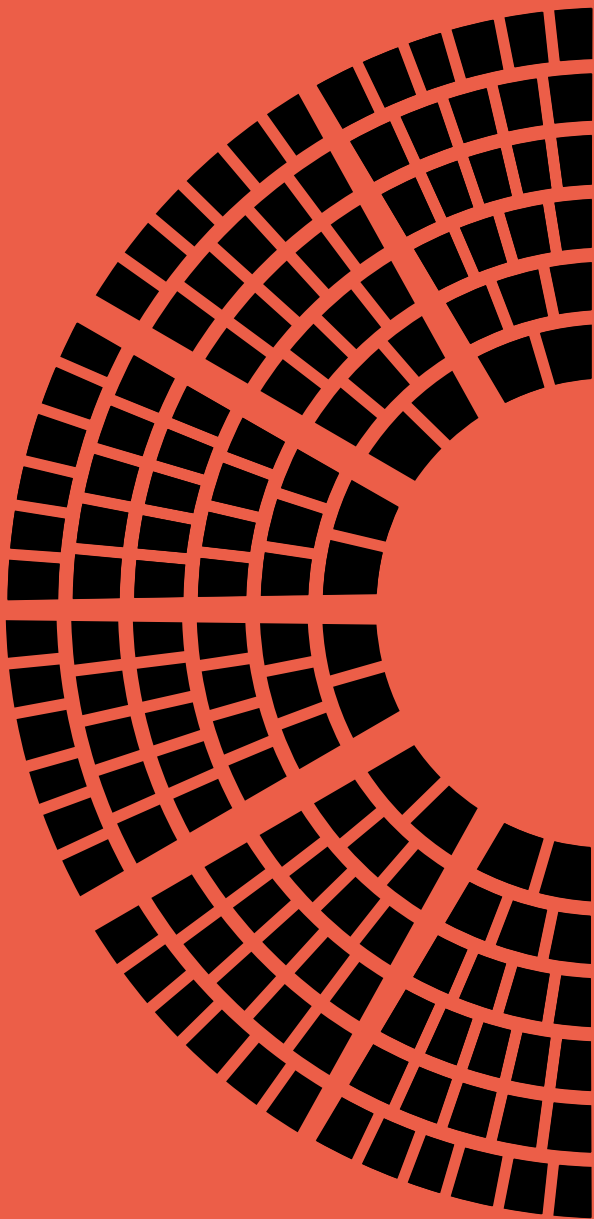
ISBN 9789493254091

NUR 320

Dit boek is een uitgave van journalistiek platform
De Correspondent. Wil je vrijblijvend kennismaken?
Ga naar corr.es/er22 en ontvang elke zaterdag een
gratis artikel in je inbox!

INHOUD

Voorwoord – Wat er op het spel staat	9
1. De klimaatnoodzaak	19
2. De democratische noodzaak	33
3. Burgerberaden als noodzakelijke vernieuwing	61
4. Lessen over klimaatburgerberaden	87
5. Hoe burgerberaden net zo normaal worden als verkiezingen	117
Bijlage – Doe het goed of doe het niet	137
Dankwoord	155
Bronnen	157



VOORWOORD

WAT ER OP HET SPEL STAAT

Koningin Beatrix wond er geen doekjes om in 1988. In haar kersttoespraak waarschuwde zij: ‘Onze wereld lijdt onder ontbossing, woestijnvorming, vervuiling en vergiftiging van lucht, bodem en water, uitsterving van dier- en plantsoorten, aantasting van de ozonlaag die ons tegen gevaarlijke straling moet beschermen, en stijging van de temperatuur met bedreigende gevolgen, zoals verhoging van de zeespiegel.’¹

Dit was geen nieuwe boodschap, benadrukte ze: ‘Waarschuwingen zijn er genoeg geweest. Twintig jaar geleden werd de Club van Rome opgericht. Met haar rapport *Grenzen aan de groei* bracht zij de toekomst van de mensheid zelf in discussie. [...] Nu zijn wij mensen zelf ook een bedreiging voor onze planeet geworden.’

Die sombere constatering hoefde volgens de koningin niet tot moedeloosheid te leiden: ‘Wij mensen zijn niet geschapen voor het passief aangaan van “ons lot”. [...] Nu staan we voor de

uitdaging een nieuwe relatie tot de natuur te vinden, gekenmerkt door eerbied voor ecologisch evenwicht, behoedzaamheid en zorgvuldig beheer.'

Ondanks deze koninklijke waarschuwing en ondanks het toen al omvangrijke wetenschappelijke bewijs dat de mens haar leefomgeving gevaarlijk aan het veranderen was, slaagde de Nederlandse politiek er niet in om het ecologisch evenwicht te herstellen.²

Opeenvolgende regeringen boekten in die ruim dertig jaar wel wat vooruitgang met lucht- en waterkwaliteit, maar anno 2022 verdwijnt in Nederland meer natuur dan in omringende landen, is het aantal insecten sinds 1988 met driekwart afgenomen en staan ooit zo alledaagse dieren als spitsmuizen en hazen op de lijst van bedreigde zoogdieren.³ Tegelijkertijd is het elektriciteitsverbruik verdubbeld en stoten Nederlanders 30 procent meer CO₂ uit dan gemiddeld in de EU.⁴



Dit falende overheidsbeleid beperkt zich niet tot Nederland. In democratieën wereldwijd worden moeilijke of gevoelige onderwerpen vooruitgeschoven, met name als ze over de lange termijn

gaan. Politici kunnen met onderwerpen als klimaatverandering en biodiversiteit maar moeilijk binnen vier jaar succes behalen en zijn bang dat maatregelen stemmen zullen kosten. In Nederland zitten ze ook nog vast in een korset van partijdiscipline, waardoor Kamerleden in 99,99 procent van de gevallen meestemmen met hun partij – ook als dat ingaat tegen hun eigen opvattingen.⁵ En nee, dat is geen symbolisch cijfer, maar daadwerkelijk berekend. Ook niet onbelangrijk: vaak hebben politici jarenlange relaties met bedrijven en belangengroepen, die met een intensieve lobby proberen om de status quo te behouden of in hun voordeel om te buigen.

Het resultaat van dit alles is dat heikele kwesties blijven liggen en sluipenderwijs veranderen in onbestuurbare crises. Zie de woningmarkt, zie de jeugdzorg, zie het institutioneel racisme, zie de stikstof-, klimaat- en biodiversiteitscrises.

‘Kan de overheid crises aan?’ vraagt minister van Staat Herman Tjeenk Willink dan ook in zijn recentste boek.⁶ Politici weigeren volgens hem te erkennen dat veel crises het gevolg zijn van politieke keuzes en hun eigen functioneren. Politici zijn te veel gericht op de eigen politieke werkelijkheid en ‘de markt’, waardoor de dagelijkse realiteit en burgers uit zicht zijn geraakt.

Ik deel die analyse en vraag me af hoe we het democratisch systeem kunnen veranderen. Hoe kunnen we politici bevrijden uit hun zelfgijzeling? Hoe zorgen we dat zij zich wél kunnen laten leiden door het gemeenschappelijk belang in plaats van door partijpolitieke belangen, de waan van de dag en lobbygroepen?

Politici zullen zichzelf niet aan de haren uit het moeras kunnen trekken. Daarom is het nu aan ons om ze daarbij te helpen, om de democratie democratisch te maken en om de grootste problemen van deze tijd te bestrijden.

Zeker een veelkoppig monster als klimaatverandering vraagt om een veelkoppige aanpak. Een aanpak die niet alleen wordt bedacht door politici, ambtenaren, bedrijfsleven en belangengroepen, maar vooral door inwoners. Want inwoners zijn onafhankelijk, ze hoeven geen verkiezingen te winnen, hebben geen media-aandacht nodig, ze spreken niet namens een politieke partij en ze hebben geen achterban die ze gerust moeten stellen. Mede daardoor kunnen inwoners meer oog hebben voor het gemeenschappelijk belang en het belang van toekomstige generaties.⁷

Stel nu dat je een groep inwoners hebt die een goede afspiegeling vormt van de samenleving: zou zo'n groep niet precies de hulp kunnen bieden

die de politiek nodig heeft om de crises wél aan te kunnen?

Steeds meer landen om ons heen laten inwoners meepraten en meebeslissen in een zogenaamd ‘burgerberaad’. In zo’n burgerberaad buigt een gelote groep inwoners zich over een complex maatschappelijk probleem. Ze laten zich grondig informeren door experts en ervaringsdeskundigen en gaan met elkaar op zoek naar oplossingen die het gemeenschappelijk welzijn dienen. Dat doen ze door zich samen te ‘beraden’, of met een duur woord te ‘delibereren’. Bij deze manier van overleg gaat het er niet om anderen te overtuigen van jouw mening, maar om te zoeken naar *common ground* en van daaruit oplossingen te bedenken. Geen debat dus, maar dialoog. Geen meningenoorlog, maar uitwisseling van waarden en perspectieven.

Uit honderden voorbeelden van over de hele wereld blijkt dat inwoners via dit soort burgerberaden binnen enkele maanden haalbare aanbevelingen kunnen bedenken voor complexe of precaire onderwerpen.⁸ Zo zorgde een burgerberaad in Ierland voor legalisering van het homohuwelijk, hielpen inwoners van Noord-Macedonië hun politici om beleid te maken rond vaccinatietwifel en ontwikkelden burgerberaden

in onder meer Frankrijk, Denemarken en Schotland een indrukwekkend pakket klimaatmaatregelen.

De belangrijkste voorwaarde: politici die burgers vertrouwen. Een overheid die nieuwsgierig is naar de kennis, ervaring, zorgen en behoeften van haar inwoners, en hun om hulp durft te vragen. Dat is pas 'een nieuwe bestuurscultuur'.



Klimaat en milieu zijn bij uitstek geschikte onderwerpen voor een burgerberaad. Terwijl in veel Europese landen al nationale klimaatburgerberaden plaatsvinden, loopt Nederland vreselijk achter. Met dit pleidooi wil ik laten zien wat wij van burgerberaden uit het buitenland kunnen leren, zodat we het in Nederland meteen goed kunnen doen.

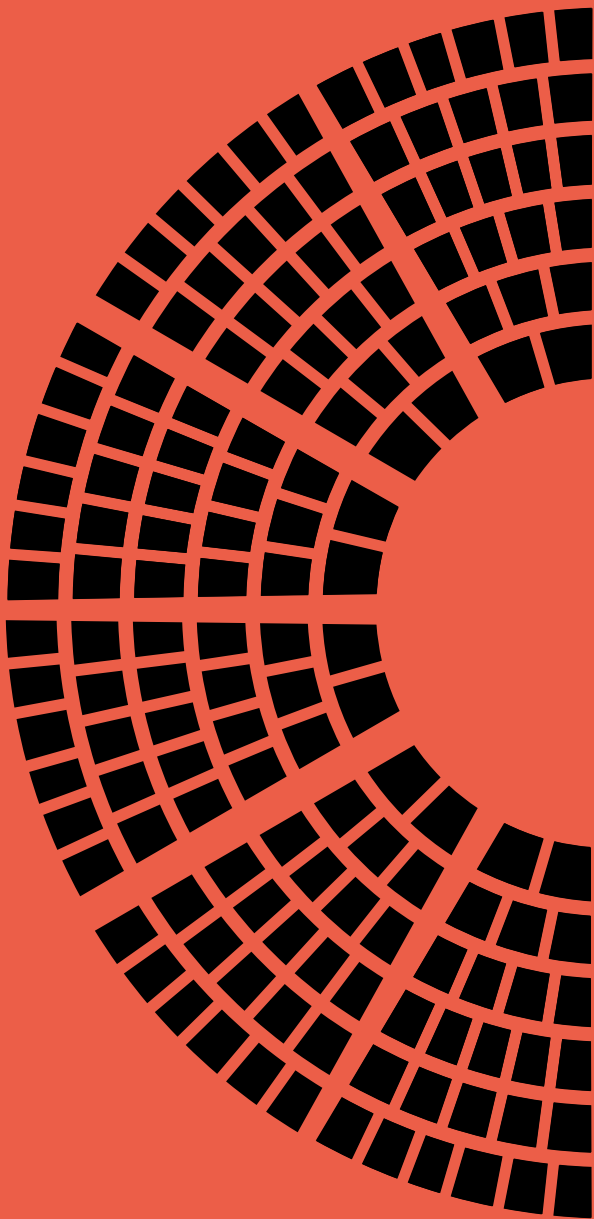
Nog meer hoop ik te laten zien dat de kennis en ervaring van burgers onmisbaar zijn voor het te lijf gaan van de grote problemen van deze eeuw. Dat bewustzijn moet niet alleen tot politici doordringen, maar ook tot burgers zelf. Veel mensen zijn gaan geloven dat onze macht niet verder reikt dan het stemhokje of onze portemonnee. Maar we zijn zo veel meer dan kiezer en consument. We zijn inwoners van een dorp, een stad, van een land, een planeet.

We hebben wensen, dromen, twijfels, levenservaring en ideeën. Precies daarmee kunnen we de politiek helpen bij de grootste opgaven van deze tijd.

Na decennia van halfslachtig klimaat- en milieubeleid is het nu aan ons om de politiek te helpen. Het is aan ons om mee te denken, mee te praten en mee te beslissen over de toekomst. Zoals dat hoort in een echte democratie. Burgerberaden zijn essentieel voor een sterke democratie – een democratie die opgewassen is tegen complexe uitdagingen, omdat ze gedragen wordt door haar inwoners.

Zo kunnen we voorkomen dat crises leiden tot permanente verdeeldheid en apathie, en hebben we een sleutel in handen tot een hechtere, meer rechtvaardige samenleving en een leefbare aarde.

Want dat is wat er op het spel staat.



HOOFDSTUK 1

DE KLIMAATNOODZAAK

Hoop en wanhoop wisselen elkaar af in de ogen van de astronaut. 'We hebben een ander ruimteschip nodig, want...', hij probeert adem te halen, '...het ruimteschip dat wij nu hebben gaat eraan.'⁹

De astronaut heeft geen helm op, geen ruimtepak aan. Hij zweeft niet. Hij ligt. Niet in een ruimteschip, maar in een ziekenhuisbed. Het is 17 mei 2014 en Wubbo Ockels, de eerste Nederlander die door de ruimte reisde, begint aan zijn laatste reis. De volgende dag zal hij overlijden aan nierkanker.

Niet dat Ockels ook maar iets van zijn strijd lust heeft verloren. Hoewel hij nauwelijks nog kan ademen, heeft hij het zuurstofkapje van zijn mond gehaald om een videoboodschap in te spreken.

Mensen zijn zich niet bewust van het gevaar waarin ze leven, begint hij. 'Onze planeet heeft kanker. Ik heb ook kanker. En de meeste mensen met kanker gaan dood.' Hij lacht alsof hij iets doms heeft gezegd. 'Nou ja, iedereen gaat natuurlijk dood', corrigeert hij zichzelf, 'maar er zijn genoeg

mensen om de mensheid te laten overleven op aarde. Maar dan moeten we wel voor onze eigen planeet zorgen.'

Hij moet even op adem komen.

'Als je de instelling, de houding van een astronaut hebt, dan houd je van de aarde zoals maar weinig mensen doen. En als je echt van iets houdt, dan wil je het niet verliezen.'

Zijn stem slaat over. 'Mijn vrouw wil mij niet verliezen. Ze wil alles doen om mij in leven te houden. Dat is de liefde en houding die mensen ten opzichte van de aarde zouden moeten hebben.'

Een kort moment schiet hij vol. Dan herpakt hij zich. Bijna boos: 'Nog niet de helft van onze daken heeft zonnepanelen. Nog niet de helft van de auto's rijdt elektrisch. En we hebben al helemaal geen industrie die een redelijke hoeveelheid materiaal hergebruikt.' Aan de technologie ligt dat niet. 'Wat is er dan mis?' vraagt hij retorisch. 'Wat er mis is, is de mindset.' Met alle kracht die hij nog in zich heeft, besluit hij zijn boodschap: 'Wij. Wij mensen, gemaakt van dezelfde moleculen als die verdomd krachtige ster die is ontploft. Wij, die ons ontwikkeld hebben uit miljarden jaren van leven. De mensheid is zo sterk dat we de aarde kunnen redden. Maar we kunnen haar ook vernietigen. Zelfs iets kleins verandert iets.'

Met zijn laatste energie wilde Wubbo Ockels mensen eraan herinneren hoe extreem uniek die blauwe planeet van ons is. Hoeveel geluk we hebben dat hier alles aanwezig is om ons in leven te houden. Water om te drinken, vruchtbare grond om voedsel te verbouwen, bossen en oceanen die koolstofdioxide omzetten in zuurstof zodat wij kunnen ademen, een atmosfeer die zorgt voor een temperatuur die het leven laat floreren.

Ockels hoopte dat zijn boodschap ons allemaal de 'mindset' van een astronaut zou geven. Een mindset die ons dankbaar zou stemmen, omdat we zouden beseffen dat het leven op aarde een lot is uit de intergalactische loterij. Een mindset die ons eraan herinnert hoe afhankelijk we zijn van onze planeet, die ons voor de aarde zou laten zorgen zoals astronauten voor hun ruimteschip: gezamenlijk, omdat ze weten dat hun leven ervan afhangt.

Astronaut of spaceship Earth, stond op het T-shirt dat Ockels droeg op die laatste dag. We zijn allemaal astronauten op ruimteschip aarde. Maar die mindset lijkt te ontbreken bij de bestuurders van dat ruimteschip.

*

We zijn geen snuggere astronauten. We zorgen opvallend slecht voor ons ruimteschip. Op grote schaal verbranden we olie, kolen en gas om te kunnen reizen, om onze huizen te verwarmen, om onze datacenters te laten werken en vooral om heel veel spullen te maken – waarvan vele totaal overbodig. Zo jagen we gigantische hoeveelheden koolstofdioxide de atmosfeer in, dat zich daar ophoopt en steeds meer warmte vasthoudt. Daar krijgt het gezelschap van methaan, een ander broeikasgas dat we royaal uitstoten en dat voor nog snellere verhitting zorgt.¹⁰ In plaats van de delicate balans van atmosferische gassen te waarborgen zoals de bemanning van het International Space Station doet, zetten wij op ruimteschip aarde de schuiven wagenwijd open.

En dat terwijl wetenschappers al decennia waarschuwen voor klimaatverandering.¹¹ Vanaf 1958 laten de metingen van chemicus Charles Keeling zien dat de aarde aan het opwarmen is. Zijn bevindingen waren voor president Lyndon B. Johnson in 1965 aanleiding om het Amerikaanse Congres te waarschuwen: ‘Deze generatie heeft de samenstelling van de atmosfeer wereldwijd veranderd met een constante toevoer van koolstofdioxide uit de verbranding van fossiele brandstoffen.’¹²

Niet alleen wetenschap en politiek, ook de fossiele industrie erkende al halverwege de vorige eeuw de opwarming van de aarde en de oorzaak daarvan. Oliebedrijf Exxon deed in de jaren vijftig zelf onderzoek en concludeerde toen dat er een direct verband was tussen het verbranden van fossiele brandstoffen en de opwarmende aarde.¹³ Shell beseftte in de jaren tachtig dat die opwarming binnen enkele decennia grote gevolgen zou hebben 'voor de leefomgeving van mensen, voor hun toekomstige levensstandaard en voedselvoorraden, met potentieel grote sociale, economische en politieke consequenties van dien'.¹⁴

Toch is klimaatverandering al decennialang een onderwerp van twijfel, relativering of ronduitontkenning. Klimaatverandering is een scheldwoord geworden, een splijtzwam, een fenomeen waar je 'in geloof' of niet en waar je maar beter over kunt zwijgen als je niet beticht wilt worden van politieke partijdigheid.

Zie het grote verschil tussen koningin Beatrix en haar zoon: sprak Beatrix in 1988 onomwonden over de opwarming van de aarde, zeespiegelstijging en algehele planetaire verwoesting door de mens, Willem-Alexander zweeg zeven jaar lang over het klimaat in zijn kersttoespraken. 'De

discussie is zo gepolariseerd', schreef de NOS in 2019 over dat stilzwijgen, 'dat vrijwel alles wat hij erover kan zeggen verkeerd zou kunnen vallen. Ook de uitspraak bijvoorbeeld dat er een door de mens veroorzaakt klimaatprobleem is, kan worden gezien als een politiek statement.'¹⁵ Wat er veranderd was? De collectieve mindset.

Tot midden jaren tachtig waren de wereldwijde politiek en industrie het erover eens dat het klimaat aan het opwarmen was en dat dit een gevaar vormde voor het leven op aarde. De bestuurders van ruimteschip aarde zagen dus het gevaar, ze wisten wat er moest gebeuren. Waarom kwamen ze dan niet gezamenlijk in actie, waarom stuurden ze niet bij? Omdat in het Westen, dat verantwoordelijk was voor het grootste deel van de uitstoot, de jaren tachtig zo ongeveer het slechtst mogelijke decennium bleken voor mondiale actie door sterke overheden. Privatisering zegevierde, de vrije markt had het voor het zeggen, het enige mondiale project was de economische globalisering, niet de ecologische.

Dankzij de Amerikaanse president Ronald Reagan en de Britse premier Margaret Thatcher was het Westen bevangen geraakt door een blind geloof in marktwerking. Die mindset had tot gevolg dat koopkracht belangrijker werd dan leefbaarheid,

en persoonlijke winst belangrijker dan het welzijn van het ruimteschip als geheel. En als er nog problemen waren, dan zouden die vanzelf door marktwerking verholpen worden. De ongebreidelde vrije markt was de oplossing voor alles.

Gedreven door die mindset kwam vanuit de fossiele industrie een duur betaalde lobby op gang om de politiek ervan te overtuigen dat de opwarming van de aarde wel meeviel en sterker nog: dat het de economie zou schaden als de industrie uitstootbeperkingen opgelegd zou krijgen.

Nog ingenieuzer was de desinformatiecampagne die de fossiele industrie opzette. Ze betaalde professoren en andere experts om de wetenschappelijke consensus over het verband tussen broeikasgassen en klimaatopwarming in diskrediet te brengen.¹⁶ Dat gebeurde ook in Nederland, waar in de jaren negentig hoge functionarissen van Shell de Leidse hoogleraar scheikunde – en mede-oprichter van de Club van Rome – Frits Böttcher een miljoen gulden betaalden om twijfel te zaaien.¹⁷

Die twijfelcampagne was zeer effectief. Want hoewel de Nederlandse politiek al in de jaren tachtig wist dat ze haar burgers moest beschermen tegen de gevolgen van het opwarmende klimaat, en dat nog eens bevestigd kreeg door een parlementair onderzoek naar klimaatverandering in 1996,

is er al die jaren veel te weinig gebeurd.¹⁸ Hooguit wat gepolder in de marge.

Minstens zo fnuikend was de twijfel die in de samenleving ontkiemde. Twijfel die behalve door de fossiele industrie ook door sommige politici werd en wordt gezaaid.¹⁹ Nog altijd is ruim een kwart van de Nederlanders er niet van overtuigd dat het klimaat verandert en zo'n 40 procent twijfelt of de verandering wel echt hoofdzakelijk door menselijk handelen komt.²⁰

De wetenschap schreeuwt sinds midden jaren tachtig tegen de wind in. Pas rond 2015, met het klimaatakkoord van Parijs, beginnen hun waarschuwingen hoger op de politieke agenda te komen. Maar ondanks mooie beloften blijft echte daadkracht in veel landen uit. In Nederland moet klimaatorganisatie Urgenda de overheid nota bene voor de rechter dagen om haar te houden aan haar eigen belofte om de uitstoot van broeikasgassen voor eind 2020 met 25 tot 40 procent te verlagen. De rechter geeft Urgenda in juni 2015 gelijk: 'De Staat moet meer doen om het dreigende gevaar veroorzaakt door de klimaatverandering te keren, gegeven ook zijn zorgplicht.'²¹ Maar in plaats van werk te maken van de bescherming van bevolking en leefomgeving, gaat de Nederlandse overheid tot twee keer toe in

beroep. In 2021 kwam de verlaging van de uitstoot (ondanks lockdowns) uit op 24 procent.

Ondertussen gaf de zomer van 2021 met extreem weer, bosbranden, vuurtornado's en overstromingen een idee van wat de wereld te wachten staat. Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) publiceerde die zomer zijn meest alarmerende rapport tot dan toe. Dat is inmiddels alweer ingehaald door deel twee van dat rapport, dat in februari 2022 verscheen: 'Klimaatverandering is een bedreiging voor het welzijn van mensen en voor de gezondheid van de planeet. Elk verder uitstel van gecoördineerde wereldwijde actie tot aanpassing aan en vermindering van klimaatverandering zal ertoe leiden dat we de snel kleiner wordende kans missen om een leefbare en duurzame toekomst voor iedereen veilig te stellen.'²²

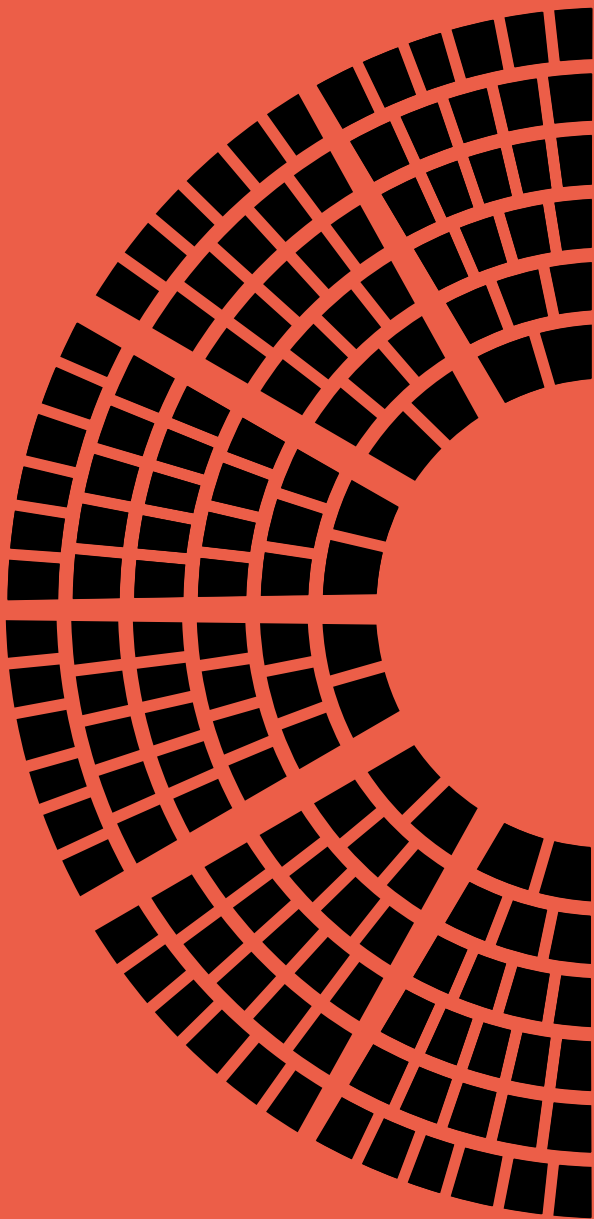
Voor de meest kwetsbare landen die het minst hebben uitgestoten is dat geen dreigend toekomst-scenario, maar nu al schrijnende werkelijkheid. De landen in het mondiale zuiden zijn nu al het ergst getroffen door extreem weer, watertekorten, mislukte oogsten en onhoudbare temperaturen.

Maar ook rijke landen in milde klimaten, zoals Nederland, zullen de gevolgen binnen afzienbare tijd gaan merken. Het KNMI waarschuwt dat de

Randstad weleens eerder dan gedacht natte voeten zou kunnen krijgen omdat de zeespiegel sneller stijgt, dat steden in het hele land in hitte-eilanden veranderen waar het in de zomer zeer onaangenaam is en dat we ons moeten voorbereiden op zowel nog meer droogtes als nog meer overstromingen.²³

Om het tij te keren moeten we volgens het Planbureau voor de Leefomgeving radicaal breken met onze manier van consumeren en produceren.²⁴ Dat betekent anders wonen, anders winkelen, anders reizen, anders forenzen, anders voedsel verbouwen, anders energie opwekken, anders produceren. Op elk van die domeinen is er 'een forse extra inspanning' nodig, volgens het PBL.²⁵

Maar hoe gaan we al die drastische inspanningen snel en eensgezind doorvoeren? De klimaatnoodzaak vergt een ongelooflijk weerbare democratie. Maar hebben we die nog wel?



HOOFDSTUK 2

DE DEMOCRATISCHE NOODZAAK

Op het moment dat we als mensheid voor de grootste uitdaging in onze geschiedenis staan, rammelt niet alleen ons ruimteschip, maar ook het besturingssysteem. Wereldwijd staan democratieën onder druk als gevolg van desinformatie, polarisatie en geopolitieke spanningen – met de Russische inval in Oekraïne als recentste dieptepunt.²⁶ Nederland scoort nog altijd hoog als het gaat om vertrouwen in de democratie, toch waarschuwen verschillende onderzoekers dat toenemende polarisatie, verruwing van het debat en vooral de groeiende kansenongelijkheid tussen theoretisch en praktisch geschoolden het democratisch weefsel op korte termijn ernstig kunnen verzwakken.²⁷

Bovendien gooit de klimaatcrisis olie op het vuur. Ook al maakt driekwart van de Nederlanders zich zorgen over het klimaat, de weerstand tegen klimaat- en milieubeleid neemt zienderogen toe.²⁸ Boeren verzetten zich luidkeels tegen plannen om stikstof en CO₂-uitstoot van landbouw en veeteelt

te verminderen, buurtbewoners protesteren tegen windmolens en aardgasvrije wijken, milieugroepen voeren actie tegen biomassa- en kerncentrales.

Dat voorspelt weinig goeds voor de nabije toekomst, wanneer de maatregelen ingrijpender zullen worden. Neem de aangescherpte plannen van de Europese Commissie om te zorgen dat Europa in 2030 geen 49 procent, maar minimaal 55 procent minder broeikasgassen uitstoot, om zo op koers te komen voor een klimaatneutraal Europa in 2050. De huidige Nederlandse regering erkent dat een inhaalslag nodig is en wil volgens het coalitieakkoord die ambitie bovendien naar boven bijstellen: ze streeft naar 60 procent minder uitstoot in 2030.

Dat is op zich mooi, maar de vraag die zich opdringt is: hoe dan? Hoe gaan we van woorden naar daden?

Het antwoord van de regering begin 2022: met een smak geld. Maar liefst 35 miljard euro wordt er uitgetrokken. Dat zal nodig zijn. Voor mensen die niet de mogelijkheid hebben om hun huis te verduurzamen, bijvoorbeeld, dreigt de energietransitie onbetaalbaar te worden. Nu al kunnen ruim een half miljoen Nederlandse huishoudens hun gas- en elektriciteitsrekening nauwelijks betalen, een aantal dat snel toeneemt vanwege de stijgende gasprijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne.

Zonder goed beleid en financiële instrumenten zal die energiearmoede alleen maar groter worden, met veel onvrede en wantrouwen tot gevolg. En dan is energiearmoede nog maar één aspect van de energietransitie, en de energietransitie maar één van de transities die nodig zijn om Nederland toekomstbestendig te maken.

Met geld alleen gaat dat niet lukken. Geld rolt van boven naar beneden, van de overheid naar de bevolking. Een transitie kan echter alleen slagen als er ook iets van beneden naar boven mag bewegen: inbreng, ideeën, betrokkenheid, zeggenschap. Dan bouw je aan een gezamenlijk verhaal. Een verhaal over waar we als land heen willen, hoe we de toekomst voor ons zien. Een verhaal waar mensen achter kunnen staan omdat ze er zelf over hebben meegedacht, meegepraat en meebeslist. Zo'n verhaal schrijf je niet op de bestuurlijke tekentafel of tover je niet bijeen op een ambtelijke rekenmachine. Zo'n verhaal bedenk je als samenleving, van onderop.

De vraag is: is Nederland daar klaar voor?

*

Helaas niet. Want dat vraagt om democratische innovatie. De Nederlandse Rijksoverheid is nu

vooral gericht op technologische innovatie (denk aan zorgrobots of nanotechnologie). Ze wil zelfs zo graag technologisch vooroplopen dat ze Nederland op haar website met grote letters alvast uitroept tot ‘innovatieleider in Europa’, terwijl uit onafhankelijk onderzoek blijkt dat vijf andere landen – Zwitserland, Zweden, Finland, Denemarken en België – toch echt beter scoren.²⁹

Ondanks die gloeiende ambitie om innovatiewinnaar te zijn, maakt de Nederlandse overheid weinig werk van democratische innovatie. Het gevolg: polarisatie, ellenlange formaties, een verwrongen bestuurscultuur en politieke besluiten waar in de samenleving weinig begrip of steun voor is.³⁰

Als dit soort haperingen te vaak voorkomen of te lang aanhouden, kunnen ze een systeem vertragen of zelfs platleggen. Een voorproefje was de formatie van 2021, toen partijen er ten tijde van een pandemie niet in slaagden om het landsbelang voor het partijbelang te laten gaan. Volksvertegenwoordigers namen bijna een jaar de tijd om een nieuwe regering te vormen en lieten essentiële besluitvorming over klimaat, huisvesting, kansenongelijkheid en de toekomst van de zorg links liggen.

Het is dan ook niet verrassend dat een groeiende groep Nederlanders – van links tot rechts, zowel academisch opgeleid als praktisch geschoold – gelooft

dat regering en parlement niet in staat zijn om grote en urgente problemen effectief te bestrijden.³¹

Dat is niet handig wanneer je voor een paar van die grote en urgente problemen staat. Het Nederlandse besturingssysteem kan dus wel wat innovatie gebruiken. Sinds de eerste versie van 1848 is het systeem af en toe geüpdatet (zo mochten niet-rijke mannen vanaf 1917 ook stemmen en kregen vrouwen in 1919 kiesrecht), maar sindsdien zijn echt grote aanpassingen uitgebleven. Door dat gebrek aan innovatie sluit het verouderde besturings-systeem slecht aan bij de eisen van onze tijd – en nog minder bij die van de toekomst. Dat zorgt voor interne kwetsbaarheden die de democratie van binnenuit verzwakken. Zonder serieuze update zullen deze acht interne kwetsbaarheden de democratie steeds verder verzwakken.

1 DIPLOMADEMOCRATIE

De grondgedachte van een democratie is dat de bevolking regeert en zo haar vrijheid garandeert – geen onderwerping dus aan een alleenheerser (monarchie) of een klein groepje heersers (oligarchie). Maar omdat het weinig praktisch is om met alle inwoners tegelijk te regeren, doet een aantal afgevaardigden dat. Daarvoor is het cruciaal dat

de bevolking die afgevaardigden vertrouwt en het gevoel heeft dat die afgevaardigden haar belangen ook daadwerkelijk behartigen.

En daar gaat het mis. De afgelopen twintig jaar voelen steeds minder mensen zich vertegenwoordigd door gekozen politici.³² Vooral mensen met een praktische scholing herkennen zich niet in volksvertegenwoordigers, noch in de besluiten die zij nemen.

Nu hoeft een parlement of gemeenteraad geen perfecte afspiegeling te zijn van de samenleving om de belangen van verschillende bevolkingsgroepen goed te kunnen vertegenwoordigen, maar het verschil mag ook niet te groot worden. Op dit moment gaapt er echter een gigantisch gat tussen praktisch en theoretisch geschoolden: ruim 65 procent van de Nederlanders heeft maximaal een mbo-opleiding, van de Kamerleden is dat circa 5 procent.³³ Ook overlegorganen, belangenclubs, uitvoeringsinstanties, de journalistiek en al die andere partijen die invloed uitoefenen op democratische besluiten, worden gedomineerd door mensen met een hbo- of wo-diploma. Niet voor niets is in Nederland het woord 'diplomademocratie' uitgevonden: wij zijn er het uitgesproken voorbeeld van.³⁴ Hoe meer diploma's, hoe meer macht.

Het gevolg is dat mensen met een theoretische opleiding vele malen beter bediend worden door

de politiek. Niet alleen worden zij vertegenwoordigd door veel meer politici, ook het beleid is gunstiger voor hen. De diplomademocratie maakt keuzes in het voordeel van mensen met grofweg dezelfde belevingswereld als politici en vertoont grote blinde vlekken voor de belangen van mensen met een praktische opleiding. Denk aan de toeslagenaffaire, de verduurzaming van woningen, of de flexibilisering van de arbeidsmarkt waardoor onder anderen postbodes en zorgmedewerkers zzp'er moesten worden en veel bestaanszekerheid verloren.³⁵

De conclusie is pijnlijk. In Nederland heeft een kleine groep theoretisch opgeleiden de macht grotendeels in handen. Het zijn telkens andere mensen, maar ze komen uit dezelfde, relatief kleine sociale laag. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat mensen met een praktische scholing het minste vertrouwen hebben in de politiek.

2 AFGEHAAKT NEDERLAND

Het heilige geloof in marktwerking heeft niet alleen een mondiale aanpak van klimaatverandering ondermijnd, zoals ik in hoofdstuk 1 beschreef, maar ondermijnt ook democratieën van binnenuit. Want hoewel het idee van representatieve democratieën is dat de regerende meerderheid ook

zo goed mogelijk de belangen van minderheden beschermt, is dat rechtvaardigheidsprincipe naar de achtergrond verdwenen. Sinds de jaren tachtig heeft de Nederlandse overheid zich teruggetrokken en de zorg voor inwoners steeds meer overgelaten aan de markt. Het gevolg: buiten de grote steden is het aantal basisscholen, bibliotheken, jeugdhonken en rechtbanken substantieel afgenomen, en is de afstand tot huisartsenposten en ziekenhuizen groter geworden.³⁶

Uit het rapport *De atlas van afgehaakt Nederland* blijkt dat in wijken en regio's waar de overheid ver te zoeken is, grote groepen mensen minder werk, inkomen en kansen hebben en een minder goede gezondheid. Dat voedt het wantrouwen jegens de overheid.³⁷ Maar iedere regio is natuurlijk anders. Zo wordt de overheid in delen van Groningen en Drenthe vooral als onbetrouwbaar ervaren vanwege het grillige aardbevingsbeleid en de prioritering van gasbaten boven bewoners.³⁸

Tegenover de 'verliezers' van marktwerking en privatisering staan de 'winnaars', die dankzij een goedbetaalde vaste baan kunnen wonen op plekken in en rond de grote steden waar zij toegang hebben tot allerlei voorzieningen.

Die structurele kloof tussen 'winnaars' en 'verliezers' zorgt ervoor dat die verliezers zich bekocht

voelen door de representatieve democratie. Hoezo bescherming? Hoezo gelijke kansen? Hoezo bestaanszekerheid?

Het is dus niet zo vreemd dat deze groepen het gevoel hebben dat zij er niet toe doen voor de politiek en daarom democratisch afhaken. Ze gaan niet meer stemmen (zie de extreem lage opkomstcijfers in bepaalde wijken bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022) en wantrouwen alles wat met de overheid te maken heeft. Dan maakt het niet meer uit wat je als Kamerlid of gemeenteraadslid zegt, want je wordt überhaupt niet meer beschouwd als vertegenwoordiger.

Laat staan dat mensen je ingrijpende maatregelen toevertrouwen, zoals van hun wijk een bouwput maken om huizen van het aardgas af te halen. Om over het voorfinancieren van de kosten nog maar te zwijgen.

3 SCHIJNPARTICIPATIE

Eens in de paar jaar een vertegenwoordiger aanwijzen die belooft jouw belangen te behartigen, maakt nog geen democratie. Om de politiek niet te laten vervreemden van de samenleving moet de bevolking zelf ook inhoudelijke zeggenschap hebben. Petities, demonstraties, inspraakavonden, het

burgerinitiatief (waarmee je met 40.000 handtekeningen een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer kunt krijgen): het zijn allemaal manieren voor inwoners om buiten verkiezingstijd van zich te laten horen. Het zijn vormen van politieke betrokkenheid, maar dat is nog geen zeggenschap.

Hoeveel handtekeningen een petitie ook krijgt of hoeveel mensen ook deelnemen aan een demonstratie, het biedt geen garantie dat het onderwerp zelfs maar besproken wordt in de Kamer of gemeenteraad. En als het wel besproken wordt, zoals bij een burgerinitiatief of inspraakavond, dan is dat nog geen garantie dat de politiek daar vervolgens ook iets mee doet. Dat wordt problematisch wanneer mensen in de veronderstelling verkeren dat ze iets te zeggen hebben, terwijl dat in de praktijk niet zo is.

Of het nu gaat om de plaatsing van windmolens, de aanleg van een nieuw fietspad, de komst van een distributiecentrum, of de afwikkeling van aardbevingsschade, vaak krijgen inwoners de kans om erover mee te praten – om te ‘participeren’, in bestuursjargon. Maar vaak blijken plannen al zo goed als rond te zijn en is de inspraakmogelijkheid vooral een manier voor overheden om het hokje participatie te kunnen afvinken.³⁹

Zo praatte een aantal inwoners van Culemborg anderhalf jaar mee over zes verschillende

plannen van de gemeente voor de plaatsing van windmolens: 'In de laatste bijeenkomst bleek dat alles al lang vastlag in contracten waar wij geen inzage in hebben.'⁴⁰ En in Renkum dachten buurtbewoners serieus mee te mogen praten over de herontwikkeling van een vrijgekomen stuk grond in hun wijk: 'Wat wij ook op tafel leggen, de gemeente negeert het.'⁴¹ De ideeën van buurtbewoners om zo veel mogelijk bomen te behouden en vooral betaalbare woningen te bouwen, sloten goed aan bij het gemeentebeleid, maar uiteindelijk koos de gemeente voor de optie om veel bomen te kappen en hoofdzakelijk dure woningen te bouwen. Achteraf blijkt uit een Wob-verzoek dat dat scenario al vóór de eerste participatiebijeenkomst was uitgetekend door een projectontwikkelaar.

Helaas is het eerder regel dan uitzondering dat inwoners laat betrokken worden en nog maar weinig in te brengen hebben.⁴² Tot grote frustratie van inwoners, die afknappen op politiek en participatie: 'Een jaar lang voor Jan Joker zitten praten heeft niet zo veel zin', in de woorden van een van de Culemborgers.

De grootschalige en al vele malen uitgestelde Omgevingswet is exemplarisch. Want ja, die wet is onder andere bedoeld om inwoners meer te betrekken bij besluitvorming, maar hun zeggenschap is in

de Omgevingswet slechts minimaal gewaarborgd. Overheden, bouwbedrijven en projectontwikkelaars hoeven in principe alleen maar aan te geven óf er 'overleg met derden' is geweest. Wie die derden zijn, hoe vroeg in het proces dat overleg plaatsvindt en of dat nog iets kan veranderen aan de plannen, doet er niet toe. Kortom, geef twee willekeurige voorbijgangers een kop koffie, vertel ze over de plannen en er is aan de eis tot participatie voldaan.

Op die manier begint de democratie kenmerken te vertonen van een electocratie, waar inwoners alleen op verkiezingsdag zeggenschap hebben.

De prijs van die schijnparticipatie is niet alleen frustratie, wantrouwen en weerstand onder bewoners, maar ook zwak of wereldvreemd beleid. Juist bewoners en lokale ondernemers hebben veel kennis over wat er speelt in een buurt of gemeente. Door hen al in een vroeg stadium serieus mee te laten denken, zou een overheid een bron van kennis en ervaring in huis halen die nodig is om beleid te ontwikkelen dat aansluit bij de samenleving waar dat beleid voor bedoeld is.

4 RECHTSSTATELIJK FALEN

We leven in een democratische rechtsstaat, dus wanneer je het als inwoner niet eens bent met

beleid of overheidsbesluiten, kun je naar de rechter stappen. Zo daagde klimaatorganisatie Urgenda in 2015 namens 900 Nederlanders de Staat voor de rechter omdat de overheid onvoldoende zou doen om Nederlanders te beschermen tegen gevaarlijke klimaatverandering. In 2018 stapte ook Milieudefensie naar de rechter. Samen met 17.000 mede-eisers probeerde ze zo af te dwingen wat de overheid naliet: vervuilende bedrijven als Shell bewegen om de uitstoot van broeikasgassen op afzienbare termijn te verlagen. Tegen alle verwachtingen in wonnen beide klimaatorganisaties en schreven ze daarmee geschiedenis.

Wanneer je echter als individuele burger naar de rechter stapt, blijkt het een stuk lastiger om je recht te halen. Dat merkten ook de inwoners van Renkum nadat ze hadden ‘meegepraat’ over dat vrijgekomen stuk grond. De gemeente blijkt juridisch gezien niets fout te hebben gedaan. Die is vrij om met een projectontwikkelaar plannen te ontwikkelen, ook op een manier die inwoners selectief informeert en natuurbehoud overboord gooit.⁴³ Wat onrechtvaardig lijkt, is nog niet meteen onrechtmatig. Maar bijdragen aan een groot vertrouwen in de democratie en politiek doet het zeker niet.

Nog fnuikender zijn de gevallen waarin burgers juridisch gelijk hebben, maar ze het toch

moeten afleggen tegen de overheid. Ze hebben geen verweer tegen het blik dure advocaten dat overheden kunnen opentrekken en moeten vaak toezien hoe de rechter overheden de kans biedt om de plannen waartegen burgers procederen juridisch aan te passen.⁴⁴ Na een uitspraak in het voordeel van burgers zijn de plannen dus nog steeds niet van tafel. Gemeente, provincie of Rijk schaaft ze juridisch wat bij en krijgt alsnog gelijk van de Raad van State.

Het absolute dieptepunt is natuurlijk het toeslagenschandaal. Talloze ouders met lage inkomens moesten ten onrechte tienduizenden euro's kinderopvangtoeslag terugbetalen aan de Belastingdienst en tientallen mensen werden vanwege hun huidskleur of nationaliteit eveneens ten onrechte als fraudeur aangemerkt.⁴⁵ Mensen die dat bij de Raad van State aanvochten, maakten geen schijn van kans. Achteraf erkent de bestuursrechter dat ze blindelings de harde lijn van de Belastingdienst heeft gevolgd en burgers daardoor geen eerlijk proces heeft geboden.⁴⁶

Het toeslagenschandaal maakt volgens hoogleraar staatsrecht Alex Brenninkmeijer schrijnend duidelijk dat de Nederlandse democratische rechtsstaat niet functioneert. In een interview met *Trouw* zegt hij: 'We hebben een wetgever die

zich niet aan de rechtsstaat houdt, een uitvoerder die de wet klakkeloos opvolgt, zonder zich om de grondrechten en de behoorlijkheid te bekommeren, en een rechter die zich gouvernementeel opstelt en het beleid alleen maar bevestigt. Alle macht is in Nederland samengeklonterd. Onze rechters geven burgers structureel minimale kansen om een zaak te winnen.’⁴⁷

5 LOBBYLAND

In een echte democratie hoort iedereen evenveel invloed op de politiek te hebben. In hedendaagse democratieën is dat zelden tot nooit het geval. Ook in Nederland niet. Bedrijven, met name multinationals, hebben veel meer invloed op politieke besluiten dan burgers. Kun je als eenvoudige inwoner eens in de paar jaar stemmen en misschien met veel moeite een keer vijf minuten met een politicus praten, het bedrijfsleven betaalt een leger aan lobbyisten om de Haagse wandelgangen te bevolken. Om te zorgen dat politieke besluiten zo veel mogelijk de belangen van hun opdrachtgever dienen, onderhouden zij intensief contact met politici en hoge ambtenaren. Wat er achter die gesloten deuren besproken wordt en hoe dat politieke besluiten beïnvloedt, blijft onduidelijk.⁴⁸

Natuurlijk wordt er ook gelobbyd door vakbonden, mensenrechtenorganisaties en klimaatclubs, maar hun lobbykracht is aanzienlijk kleiner. Omdat ze minder geld en menskracht hebben dan bijvoorbeeld Shell, Unilever of werkgeversorganisatie VNO-NCW, hebben ze ook minder toegang tot de politiek. Onderzoek naar de openbare agenda's van bewindslieden is veelzeggend.⁴⁹ Daaruit blijkt dat Eric Wiebes als minister van Economische Zaken én Klimaat in een halfjaar tijd twee keer een gezamenlijk gesprek voerde met Greenpeace, Milieudefensie en Natuur & Milieu, tegenover vierentwintig gesprekken met het bedrijfsleven. Dat is nog maar het topje van de ijsberg, want bij gebrek aan een lobbyregister zijn lang niet alle lobbygesprekken terug te vinden in die openbare agenda's.

Dat is niet transparant en al helemaal niet democratisch. Uit het OESO-rapport *Lobbying in the 21st Century* blijkt dat Nederland ver achterloopt op andere landen als het gaat om de regulering van lobby.⁵⁰ Nederland heeft in 2021 wel een 'afkoelperiode' van twee jaar ingesteld om afzwaaiende politici niet direct als lobbyist te laten landen in de sector die ze voorheen in hun portefeuille hadden.⁵¹ En dankzij kritiek van de Europese corruptiewaakhond GRECO heeft de Tweede Kamer nu

ook een motie aangenomen om een lobbyregister in te stellen. Maar zelfs dan is er nog een hoop werk aan de winkel. Goede wetgeving, een toezichthouder op lobbyactiviteiten, een gedragscode voor lobbyisten: anders dan andere landen kent Nederland het allemaal niet.

6 TOEGESTANE CORRUPTIE

Naast intensieve en ongecontroleerde lobby heeft recent nog een ander probleem de kop opgestoken als het gaat om gelijke toegang tot de politiek: de financiering van politieke partijen. Jarenlang was dat een non-onderwerp in Nederland, omdat grote donaties aan partijen niet voorkwamen. Maar inmiddels is het zich razendsnel tot systeemfout aan het ontwikkelen. Volt, D66, Forum voor Democratie, VVD, CDA en Partij voor de Dieren ontvingen voor hun verkiezingscampagne van 2021 giften van tienduizenden tot honderdduizenden euro's.⁵² In een enkel geval ging het zelfs om een miljoen euro. Rijke particulieren vergroten daarmee de zichtbaarheid en slagkracht van bepaalde partijen, maar dat maakt partijen ook afhankelijk. Hoe groter de bedragen, hoe groter de kans dat partijen zich inhoudelijk schikken om bij dit soort donateurs in de gunst te komen.

Zelfs als dat niet gebeurt, verzwakken die grote donaties de democratie. Ze scheppen namelijk een ongelijk speelveld tussen politieke partijen en tussen burgers. Alleen mensen met een goedgevulde bankrekening kunnen dat soort invloed uitoefenen. Niet de bijstandsmoeder in een buitenwijk van Assen.

Het kan nóg ondemocratischer. Als je een miljoen euro te besteden hebt, zo laat ondernemer en CDA-lid Hans van der Wind vlak voor de verkiezingen van 2021 zien, dan kun je zelfs bepalen wie de nieuwe lijsttrekker wordt.⁵³ In de aanloop naar de verkiezingen belooft hij een miljoen euro te doneren, maar hij maakt dat geld pas over als Hugo de Jonge teruggetreden is als lijsttrekker. Juridisch mag dat, want Nederland kent anders dan buurland België bijvoorbeeld nauwelijks regelgeving rond partijfinanciering: politieke partijen hebben dezelfde juridische status als amateurvoetbalclubs en muziekverenigingen. Volgens politicoloog André Krouwel leidt dat tot 'toegestane corruptie' en holt dat de democratie uit: 'Het mag formeel, maar belanghebbenden kunnen invloed inkopen waardoor er ongelijkheid optreedt.'⁵⁴

Iedereen gelijke invloed op de politiek? In theorie wel, maar om met George Orwell te spreken: in de praktijk zijn sommigen meer gelijk dan anderen.

7 DE BEPERKINGEN VAN STEMRECHT

Vraag iemand wat hét kenmerk van een democratie is en grote kans dat het antwoord is: verkiezingen. De ironie is dat verkiezingen tweehonderd jaar geleden niet ingevoerd werden om landen te democratiseren, maar juist om de macht van de bevolking te beperken en die in handen te geven van een wijze elite.⁵⁵ Dankzij de Amerikaanse en Franse Revolutie kon destijds het besturingssysteem in deze landen helemaal opnieuw ontwikkeld worden. Maar hoewel gelijkheid een van de kernprincipes was van beide revoluties, leek het de *Founding Fathers* in de Verenigde Staten en de revolutionairen in Frankrijk verstandiger om de massa geen macht te geven en slechts de elite te laten stemmen – op vertegenwoordigers uit diezelfde elite.⁵⁶

Ruim een eeuw later zouden talloze Amerikanen en Europeanen de straat opgaan om stemrecht te eisen. Dat was een noodzakelijke strijd voor een rechtvaardiger verdeling van de macht. Dankzij die strijd mag de massa nu wel stemmen, maar de diplomademocratie leidt ertoe dat degenen op wie ze mag stemmen, nog altijd grotendeels vertegenwoordigers van een elite zijn.

Er is nog een ander democratisch probleem dat stemrecht niet oplost. Want over *welke* onderwerpen volksvertegenwoordigers besluiten, hebben

kiezers zelf weinig te zeggen.⁵⁷ Je stemt op een programma, maar tenzij je lid bent van de partij in kwestie heb je geen invloed op de inhoud van dat programma. En aangezien slechts 2,8 procent van de Nederlandse kiesgerechtigden lid is van een politieke partij, praten daar dus maar heel weinig inwoners over mee.

Met andere woorden: de partijpolitiek bepaalt de agenda, niet de samenleving. Dan kan het gebeuren dat er geen enkel partijprogramma is met onderwerpen die voor jou relevant zijn en dan voelt stemmen al snel zinloos.

Op gemeentelijk niveau is er nog een andere onvolkomenheid van stemrecht. Uit onderzoek blijkt dat inwoners door te stemmen geen enkele traceerbare invloed uitoefenen op de hoogte of de verdeling van gemeentelijke belastingen.⁵⁸

8 KORTZICHTIGE DEMOCRATIE

Een andere inherente zwakte van verkiezingen is dat ze leiden tot democratische bijziendheid.⁵⁹ Langetermijnwijsheid verliest het van kortetermijnbelangen, zoals zetelwinst bij de volgende verkiezingen of zorgen dat je je ambtstermijn kunt uitzitten. Dossiers waar je als politicus je vingers aan kunt branden – stikstofnormen in een land dat drijft op

veeteelt, aardbevingen als gevolg van lucratieve gasboringen, een pensioenstelsel voor een vergrijzende samenleving of de post-coronamaatschappij – die schuif je liever vooruit, voorbij de volgende verkiezingen.

Zo nam bijna geen enkele democratie de moeite om zich op een pandemie voor te bereiden, ondanks herhaalde oproepen uit de internationale wetenschap.⁶⁰ Want waarom zou je veel geld besteden aan een probleem dat er nu nog niet is en in de huidige regeerperiode waarschijnlijk ook geen probleem wordt?

Hetzelfde geldt voor het overschrijden van onze planetaire grenzen. De ‘bank der banken’, de internationale centrale bank BIS, wijst in een onderzoek uit 2020 op de gigantische kosten van uitgestelde klimaataanpak. Hoe eerder wordt geïnvesteerd in hernieuwbare energie en andere manieren om klimaatverandering tegen te gaan, hoe goedkoper het zal zijn.⁶¹ Maar gekozen politici zijn huiverig om te investeren in vruchten die pas over lange tijd te plukken zijn. Het is moeilijk om aan het klimaat in 2050 te werken als je ook de verkiezingen van 2025 moet winnen.

Verkiezingen geven ook geen stem aan toekomstige generaties. Politieke keuzes worden vóór in plaats van mét hen gemaakt, waardoor hun

belangen te weinig worden meegenomen in nieuw beleid.⁶²



De lijst met systeemfouten die de democratie verzwakken, is nog veel langer: van de surveillance-samenleving die alle mogelijke informatie van burgers opslaat zonder dat ze daar zelf toegang toe hebben tot de gebrekkige informatievoorziening van Tweede Kamerleden door ministers en het ontbreken van een constitutioneel hof dat nieuwe wetten aan de grondwet toetst.

Maar er is ook goed nieuws: Nederland behoort nog steeds tot de sterkste democratieën van de wereld. Dat betekent onder andere dat verkiezingen al jaren correct verlopen, dat inwoners veel vrijheden hebben en dat hun rechten worden beschermd. Bovendien is het vertrouwen in de democratie vergeleken met andere Europese landen nog altijd hoog. Driekwart van de Nederlanders heeft vertrouwen in de eerlijkheid van verkiezingen, in de vrijheid van meningsuiting en in de onafhankelijkheid van media en rechtspraak.⁶³

Die stabiliteit en dat vertrouwen staan door al deze interne kwetsbaarheden echter onder druk. Ze zorgen voor onvrede, onbehagen en polarisatie

onder steeds grotere groepen mensen.⁶⁴ Dat zaagt de poten onder de democratie weg. Ondanks het grote vertrouwen in de democratie heeft de helft van de Nederlanders onvoldoende vertrouwen in de Tweede Kamer.⁶⁵ Ze hebben het gevoel dat ze geen invloed hebben op wat de regering doet. 60 procent vindt bovendien dat politici zich meer laten leiden door machtige belangengroepen dan door het algemeen belang. Anders gezegd: Nederlanders vertrouwen het democratische systeem wel, maar ze vertrouwen de uitvoerders van dat systeem, politici, aanzienlijk minder.⁶⁶

Al die interne zwaktes leiden ertoe dat democratieën minder opgewassen zijn tegen gevaren van buitenaf – denk aan buitenlandse inmenging in verkiezingen, nepnieuws, de macht van Big Tech, toenemende ongelijkheid, geopolitieke spanningen en de gevolgen van een opwarmende aarde. Stuk voor stuk ontwrichtende factoren die alleen een robuuste democratie kan opvangen zonder te crashen.

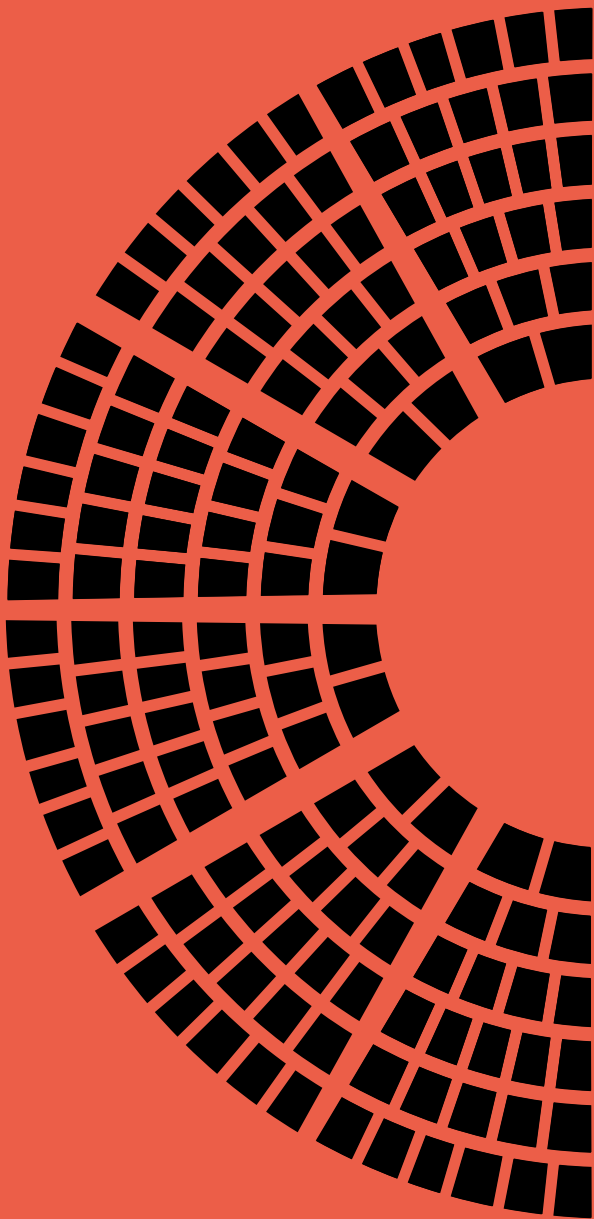
Neem de stijgende zeespiegel. Een enorme uitdaging voor een land als Nederland, dat grotendeels onder zeeniveau ligt. Hoe ga je daar als land mee om? Hoe maak je de keuze om dichtbevolkte kust- en riviergebieden ingrijpend anders in te richten om ze veilig te houden, misschien zelfs

bepaalde stukken land terug te geven aan het water?⁶⁷

En wat als sommige inwoners uit lagere delen van het land hun huis zullen moeten verlaten om hogerop te gaan wonen? Hoe maak je als overheid zo'n keuze? En hoe voorkom je dan dat Groningers, Limburgers en Twentenaren massaal in opstand komen tegen de instroom van die binnenlandse klimaatvluchtelingen? Met een inspraakavond? Een opiniepeiling? Niet echt toereikend. Dan maar de democratie in pauzestand zetten om van Nederland een autoritaire staat te maken die een mega-deltaplan kan verordonneren? Geen rekening houden met de zorgen, behoeften en ideeën van inwoners of kritiek toestaan van een oppositie, want dat kost alleen maar tijd? Democratische rechten aan de kant en gaan met die transitie?

Natuurlijk niet. Al was het maar omdat autoritaire landen geen effectiever klimaatbeleid hebben dan democratische landen. Uit onderzoek blijkt het omgekeerde. Hoe meer democratie, hoe meer klimaatbeleid.⁶⁸

Om dit soort uitdagingen als land aan te kunnen – of beter nog: te voorkomen – is dus niet minder democratie nodig, maar meer. Veel meer.



HOOFDSTUK 3

BURGERBERADEN ALS NOODZAKELIJKE VERNIEUWING

De interne zwaktes van onze democratie zijn bekend in Den Haag. In het coalitieakkoord van december 2021 schrijven de coalitiepartijen dat ze het vertrouwen tussen burgers en overheid willen herstellen en hun treuzelpolitiek op het gebied van woningmarkt, kansenongelijkheid, racisme, veiligheid, stikstof en klimaat willen omzetten in echte daadkracht.

Mooi. Maar hoe wil de nieuwe regering de noodzakelijke maatschappelijke steun krijgen voor al die ambities? Daar komt-ie: ze wil 'samenwerken met lokale overheden, sociale partners en de uitvoeringsorganisaties'.⁶⁹ Het staat er echt.

En burgers dan? Draait een democratie niet in eerste instantie om hen?

Neem het klimaatbeleid. Of specifieker: die 60 procent minder uitstoot in 2030 waar de regering volgens het coalitieakkoord naar streeft. Hoe die reductie bereikt zal worden, staat nog grotendeels open. Dat vergt serieuze afwegingen van veel

verschillende belangen: van huidige en toekomstige generaties, van boeren en stedelingen, van armen en rijken, van bedrijven en burgers, van mensen en dieren, van economie en ecologie.

Over dat soort afwegingen zou de hele samenleving moeten praten en beslissen. Niet alleen politiek, bedrijfsleven, uitvoeringsinstanties en maatschappelijk middenveld, maar ook inwoners. Daarvoor zijn enquêtes en opiniepeilingen niet genoeg, want die geven geen ruimte om met elkaar in gesprek te gaan. Inspreekavonden en andere participatievormen blijken vaak een wassen neus. Dat soort schijnparticipatie leidt tot minder vertrouwen, maar ook tot beleid met blinde vlekken. Want als inwoners hun kennis, ervaring en creativiteit niet kunnen inbrengen, vergroot dat de kans op politieke keuzes die als een ufo in de alledaagse werkelijkheid landen. Welke ‘gewone Nederlander’ zou ooit het toeslagensysteem bedacht hebben?

Ons besturingssysteem kan veel beter en veel democratischer. Er is een beproefde innovatie die dat mogelijk maakt: burgerberaden.

*

Op meer dan vijfhonderd plaatsen ter wereld praten en beslissen inwoners inmiddels mee over

de toekomst van hun dorp, gemeente of land. De OESO, de intergouvernementele Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, doet er de laatste jaren veel onderzoek naar.⁷⁰ Een goed burgerberaad voldoet volgens haar aan drie criteria. Ten eerste moet het proces *representatief* zijn: de deelnemers zijn geloot en vormen een goede afspiegeling van de samenleving. Ten tweede moet het proces *deliberatief* zijn: er is voldoende tijd voor gesprekken tussen deelnemers. En ten derde moet het burgerberaad *reële impact* hebben: als een overheid een burgerberaad opzet, moet ze na afloop iets met de uitkomsten doen.

Burgerberaden zijn zo interessant omdat iedereen evenveel kans krijgt om mee te doen. Je hoeft geen stapel diploma's te hebben, in de Randstad te wonen, rijk te zijn of lobbyist te worden.

Om een zo goed mogelijke afspiegeling van de samenleving te krijgen, wordt er gewerkt met loting: dan heeft iedereen evenveel kans om een uitnodiging voor het burgerberaad in de brievenbus te ontvangen. En om te vermijden dat enkel hoogopgeleide mannen van boven de 50 komen opdagen – de *usual suspects* van inspraakavonden – worden in de loting bepaalde kenmerken meegewogen.⁷¹ Denk aan leeftijd, geslacht, postcodegebied en opleidingsniveau. Zo ontstaat een groep die een

betere afspiegeling vormt van de samenleving dan een parlement of gemeenteraad.

Gelote burgerberaden bestaan zodoende uit ongeveer evenveel vrouwen als mannen, ze respecteren de leeftijdspiramide, omzeilen de diplomademocratie en betrekken ook inwoners buiten de grote steden en bruisende wijken. Afgehaakte inwoners tellen weer mee.

Burgerberaden zijn een vorm van 'deliberatieve democratie', of simpeler: overlegdemocratie. Bij deliberatie gaat het niet om debat, maar om dialoog. Tegenstellingen mogen er zeker zijn, maar de groep zoekt naar overeenkomsten en oplossingen. Daarom lenen ze zich bij uitstek voor onderwerpen die de hele bevolking aangaan, zoals het pensioenstelsel, energiebeleid, natuurherstel of klimaatverandering.

Om concreet te maken hoe een burgerberaad werkt, wil ik een verhaal vertellen. Het verhaal van Ierland, waar burgerberaden een belangrijke rol speelden bij het oplossen van hyperpolariserende kwesties.

*

Geen enkel onderwerp verdeelde het katholieke Ierland zo sterk als abortus. Polarisatie liep

als schrikdraad door de samenleving.⁷² Het achtste amendement van de grondwet, artikel 40.3.3 om precies te zijn, bepaalde dat abortus verboden was, ook als de zwangerschap het gevolg was van verkrachting of de gezondheid van de vrouw ernstig in gevaar bracht. Zo verbood het Openbaar Ministerie begin jaren negentig een 14-jarig meisje dat door verkrachting zwanger was geraakt om naar Engeland te reizen voor een abortus.⁷³

Het publieke debat raakte meer en meer verhit door nieuwsberichten over vrouwen die waren overleden omdat ze geen of geen veilige abortus hadden kunnen ondergaan. Politieke partijen stonden lijnrecht tegenover elkaar. Decennia lang zat het debat muurvast. Enkele referenda over aanpassing van de abortuswetgeving liepen op niets uit.

Eind 2015 besloten premier Enda Kenny en het Lagerhuis (de Ierse Tweede Kamer) het helemaal anders te doen. De politiek zou de hulp inroepen van een dwarsdoorsnede van de Ierse bevolking om de regering te helpen met dit gevoelige onderwerp.⁷⁴ Zo'n honderd Ieren zouden met elkaar in gesprek gaan over de abortuswetgeving, alle kanten ervan belichten en gezamenlijk tot een onderbouwd voorstel komen. De regering beloofde dat het parlement alle voorstellen zou bespreken en

eventueel een referendum zou uitschrijven, want dat laatste is verplicht om in Ierland de grondwet te wijzigen. En zo vond op 15 oktober 2016 de inauguratie plaats van de Citizens' Assembly on the Eighth Amendment of the Constitution, het burgerberaad over de Ierse abortuswetgeving. Dat bestond uit 99 deelnemers en een voorzitter.

'Ik was wel even nerveus de eerste dag', zegt de 22-jarige student Noreen O'Flynn tegen documentairemaker Patrick Chalmers over de kennismaking met de andere leden van het burgerberaad.⁷⁵ '98 wildvreemden... ik heb eerst een paar mensen van mijn leeftijd gezocht.'

Ook voor die andere 98 ingelote Ieren is het even wennen om in het statige Grand Hotel Malahide in Dublin met wildvreemden over wetgeving rond zo'n intiem onderwerp te praten. De groep bestaat uit mensen van allerlei leeftijden, er doen ongeveer evenveel mannen als vrouwen mee, ze hebben verschillende opvattingen over abortus, en ze komen uit het hele land en alle lagen van de bevolking. Louise Caldwell (39), moeder van drie, woont in het piepkleine gehucht Tara in het oosten van het land, de 25-jarige Rebecca Doyle woont aan de westkust, de 56-jarige technicus John Long is inwoner van de zuidelijke havenstad Cork en

vrachtwagenchauffeur David Keogh (47) komt uit het meer oostelijk gelegen Kildare, een van de oudste steden van Ierland.⁷⁶

Allemaal hebben ze hun eigen ideeën over het achtste amendement. Noreen dacht dat ze best veel wist over het amendement, ‘maar ik kwam erachter dat het niet alleen om abortus gaat. Er zat een hele kant aan waar ik nooit bij heb stilgestaan: gezondheidszorg voor vrouwen.’ Anderen, zoals David, hebben juist het idee niet genoeg te weten: ‘Ik kwam binnen als *pro-choice*’, zegt de vrachtwagenchauffeur, ‘maar zoals de meeste mensen *pro-choice* zijn: niet geïnformeerd, of in ieder geval op mijn eigen manier geïnformeerd.’

Tussen november 2016 en april 2017 komen de deelnemers vijf weekenden samen in een grote vergaderzaal van het Grand Hotel. Door de zaal verspreid staan twintig ronde tafels, die ieder plaats bieden aan zo’n zes deelnemers, een onafhankelijke gespreksbegeleider en iemand die notities maakt, zodat de deelnemers zich op de inhoud kunnen concentreren. Op het podium vooraan zitten deskundigen achter een tafel. Daar zit ook de net gepensioneerde rechter Mary Laffoy. Als onafhankelijke voorzitter ziet zij erop toe dat het programma nauwgezet verloopt. Iedere spreker krijgt van haar evenveel tijd, ongeacht leeftijd, statuut of standpunt.

De eerste sprekers zijn politicologen die de abortuswetgeving toelichten. Daarna vertellen artsen wat die wetgeving in de praktijk betekent, onder meer in het geval van zwangerschappen die de gezondheid van de moeder in gevaar brengen. ‘Mijn hoofd liep over’, verzucht David, ‘zo veel informatie. Ik ben geen advocaat, ik ben geen dokter, dus ik begreep de helft niet. Ik dacht: hoe ga ik die informatie allemaal verwerken?’ Tot zijn verrassing lukt dat hem uiteindelijk wel: ‘Door de manier waarop het burgerberaad was opgezet, met vraag-en-antwoordsessies na iedere presentatie, de rondetafelgesprekken met de andere deelnemers, de experts die na hun presentatie aanwezig bleven om vragen te beantwoorden. Of je nou een domme vraag stelde of geen domme vraag, je kreeg altijd antwoord, en aan het eind van zo’n gesprek had je het gevoel dat je het echt begreep.’

Aan het eind van dat eerste weekend bespreken de deelnemers in kleine groepen welke informatie ze nog meer nodig hebben. Ze concluderen dat ze meer willen weten over manieren waarop andere landen met abortus omgaan. Ook willen ze de verschillende opvattingen horen over abortus na verkrachting. En konden ze, behalve professionele experts, ook vrouwen aan het woord laten die met het achtste amendement te maken hebben gehad?

Tijdens de volgende bijeenkomsten gaan de deelnemers in gesprek met een hele reeks experts en ervaringsdeskundigen. Artsen vertellen hun hoe afwijkingen bij foetussen geconstateerd worden en welke zorg daarbij mogelijk is. Een Amerikaanse onderzoeker geeft een overzicht van abortuswetgeving wereldwijd, een Britse arts gaat in op de situatie in het Verenigd Koninkrijk. Een arts uit Dublin spreekt over zwangerschap als gevolg van seksueel geweld. Van juristen horen ze hoe de Ierse wetgeving zich verhoudt tot recente uitspraken van onder andere het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ze leren over de grondwettelijke rechten van ongeborenen, evenals over de juridische consequenties van aanpassing of afschaffing van het achtste amendement. Ook bespreken ze de morele status van een foetus: eerst licht een arts de *pro-life*-standpunten toe (de rechten van het ongeboren leven staan centraal), daarna zet een andere arts de *pro-choice*-argumenten uiteen (de keuzevrijheid van de vrouw staat centraal).⁷⁷

Na iedere sessie stellen de deelnemers vragen en gaan daarna in kleine groepen met elkaar in gesprek. Hoewel ze het regelmatig stevig met elkaar of de deskundigen oneens zijn, ontaarden de bijeenkomsten nooit in venijn of polarisatie. ‘Het was een heel moeilijk proces, echt geen *walk in the park*’,

volgens Louise.⁷⁸ Niet alleen zijn de sessies inhoudelijk pittig, het precaire onderwerp zorgt ook voor een beladen sfeer. 'Een enkele keer probeerde iemand verdeeldheid te zaaien', merkte ze op, 'maar de meeste deelnemers wilden volgens mij vooral naar overeenkomsten zoeken.'

De gespreksbegeleiders zorgen ervoor dat iedereen evenveel aan het woord komt, dus ook de mensen die introvert zijn of niet makkelijk in groepen spreken. Ze helpen de deelnemers om een dialoog te voeren en actief naar anderen te luisteren in plaats van hun tafelgenoten te overtuigen van hun mening. Volgens John, de technicus uit Cork, maakt die manier van overleggen het grote verschil: 'In tegenstelling tot sommige debatten die hebben plaatsgevonden rond referenda zijn de gesprekken hier heel respectvol ten opzichte van ieders mening. Er waren serieuze meningsverschillen, maar die leidden niet tot ruzie.'

Bijzonder is ook dat de hele samenleving wat mag inbrengen. Als in februari 2017 de derde bijeenkomst plaatsvindt, hebben inmiddels meer dan 13.000 mensen en organisaties gereageerd op de oproep van het burgerberaad om hun perspectief op abortus in te sturen. Met uitzondering van enkele anonieme inzendingen worden al die getuigenissen

online geplaatst, zodat niet alleen de deelnemers, maar iedereen ze kan lezen (net zoals alle andere informatie waar de deelnemers zich op baseren, inclusief de presentaties die via een livestream te volgen zijn).

Omdat de deelnemers onmogelijk in een paar weken duizenden inzendingen kunnen doorspitten, lezen zij een steekproef van driehonderd inzendingen.⁷⁹ Om de vele indrukken en de grote hoeveelheid informatie te verwerken, is een deel van de zondag ingeruimd voor een workshop die de deelnemers helpt om te reflecteren op wat ze gelezen en tijdens de sessies gehoord hebben. Dat is geen overbodige luxe, volgens John: 'Er waren zo veel sessies, presentaties, gesprekken. En dan hebben we [thuis] ook nog uren gelezen, dingen opgezocht... Waarschijnlijk hebben we hier meer tijd aan besteed dan een parlementaire werkgroep zou doen.' Dat stemt hem ook trots: 'We zijn waarschijnlijk de best geïntormeerde amateurs in het land', lacht hij.

De vierde bijeenkomst, in het vroege voorjaar van 2017, is voor veel deelnemers de indrukwekkendste. Om tegemoet te komen aan het verzoek van deelnemers om eigen ervaringen van vrouwen te horen, krijgen ze audio-opnames te horen van interviews met zes vrouwen die eerder

een getuigenis hadden ingestuurd.⁸⁰ Bij de selectie van die zes vrouwen heeft de organisatie gezorgd voor zo veel mogelijk diversiteit aan ervaringen.

Eén vrouw spreekt over haar ongewenste zwangerschap in de vroege jaren zeventig en vertelt dat ze, ondanks het zware leven na de geboorte van haar dochter, uiteindelijk heel blij is dat abortus destijds geen optie was. Een andere vrouw vertelt over de ernstige afwijking van haar ongeborn kind en het gevoel dat haar bekroop dat de artsen haar vanwege de wetgeving niet het advies konden geven dat medisch gezien het beste was. Over de compassie en openheid van zaken die de medici in Liverpool haar boden, waar ze naartoe ging om haar zwangerschap te beëindigen. Een andere vrouw, die te horen had gekregen dat haar kind een levensgevaarlijke afwijking had, koos ervoor de zwangerschap te voldragen, wat haar hielp bij de rouwverwerking. Weer iemand anders vertelt over de opluchting na de afbreking van een ongewenste zwangerschap, maar ook over de toch nog onverwacht harde emotionele klap die de ingreep maanden later veroorzaakte.

De verhalen maken voor Louise alle theorie opeens menselijk: 'Als je zo veel informatie en zo veel verschillende scenario's gepresenteerd krijgt, wordt het moeilijk om zo iemand toegang tot

abortus te ontzeggen.’ Een andere deelnemer daarentegen maakt zich zorgen ‘over het totale gebrek aan empathie voor de ongeboren baby’.⁸¹

Die uiteenlopende perspectieven komen ook naar voren wanneer belangengroepen het woord krijgen. De deelnemers hadden die gekozen uit een lijst van aanmeldingen. Doctors for Life, Doctors for Choice, Parents for Choice, Amnesty International, Every Life Counts, de Irish Catholic Bishops’ Conference, Atheist Ireland en nog een aantal andere organisaties krijgen allemaal tien minuten de tijd om hun standpunt toe te lichten. Na iedere presentatie is er tijd voor vragen. ‘Ik was onder de indruk van de argumenten van beide kanten’, zegt David, ‘maar ze veranderen niets aan het feit dat abortus bestaat. Waarom zorgen we niet voor onze eigen mensen in plaats van ze naar het buitenland af te schepen?’⁸²

Moet het achtste amendement behouden blijven? Moet het worden verworpen of aangepast? En over welke aanpassingen hebben we het dan? Met die vragen begon het vijfde en laatste weekend in april 2017. Aan het eind van de vorige bijeenkomst hadden de deelnemers suggesties en ideeën opgeschreven voor de onderwerpen waarover ze wilden stemmen. Daarna ging Mary Laffoy samen met een groep experts aan het werk om die

suggesties te verwerken tot een reeks stellingen waar de deelnemers over zouden kunnen stemmen. Op die manier ontwikkelden ze stembiljetten die in begrijpelijke taal zijn geformuleerd en juridisch houdbaar zijn.

Om er zeker van te zijn dat iedereen zich voldoende herkent in de formuleringen, licht Laffoy de stembiljetten op zaterdagochtend eerst plenair toe, waarna de deelnemers ze onderling in kleine groepen bespreken. Is iedereen het eens met deze formulering? Begrijpt iedereen wat er staat? Moet er iets veranderd worden? De gesprekken leiden toch nog tot een hoop vragen. Daarom zijn er juridische en medische experts aanwezig om alle vragen te beantwoorden.

Uiteindelijk laten de deelnemers per tafel weten welke aanpassingen volgens hen nodig zijn. Die worden – nadat ze zijn voorgelegd aan de hele zaal – diezelfde ochtend nog in de biljetten verwerkt, zodat er 's middags gestemd kan worden. Met honderd mensen de formuleringen van stembiljetten aanpassen en goedkeuren is nogal een gedoe, maar volgens voorzitter Laffoy is zo'n procedure heel belangrijk. Het burgerberaad is 'allereerst een oefening in deliberatieve democratie en daarom is het essentieel dat het eigenaarschap van de stemming bij de deelnemers ligt'.⁸³

En dan is het tijd voor het stemmen. Iedere deelnemer haalt een stembiljet op en vult dit in een stemhokje in. De eerste vraag: *'Vind je dat artikel 40.3.3 volledig behouden moet worden of vind je dat het artikel niet volledig behouden moet worden?'*⁸⁴ Maar liefst 87 procent van de deelnemers vindt van niet. In de tweede stemronde gaat het om de vraag of het wetsartikel verwijderd of aangepast moet worden. 56 procent van de deelnemers stemt voor aanpassing. Moet die aanpassing dan plaatsvinden via wetgeving door het parlement? Daar is 57 procent het mee eens.

De moeilijkste vraag, onder welke voorwaarden abortus in de wetgeving zou moeten worden toegestaan, krijgen de deelnemers op zondag. Op het stembiljet staan dertien redenen voor abortus, variërend van een levensbedreigende zwangerschap tot sociaal-economische redenen, plus vier momenten waarop een zwangerschap om die reden afgebroken zou mogen worden: nooit, binnen twaalf weken, binnen tweeëntwintig weken, zonder tijdsbeperking. 99 procent van de deelnemers stemt voor de bepaling dat een levensbedreigende zwangerschap een reden mag zijn voor afbreking. 93 procent stemt voor de mogelijkheid van abortus als de lichamelijke gezondheid van de vrouw in gevaar is, 90 procent als de zwangerschap de

mentale gezondheid bedreigt, 89 procent als de zwangerschap het gevolg is van verkrachting en 80 procent als het kind ernstige maar niet levensbedreigende afwijkingen heeft.

De meest opzienbarende uitkomst, zeker voor Ierse begrippen, is het percentage deelnemers dat instemt met het onvoorwaardelijk toestaan van abortus. Een ruime meerderheid van 64 procent stemt voor.⁸⁵ Dat onverwacht hoge percentage verrast de deelnemers zelf. Sommigen zijn verontwaardigd: 'Door deze stemming wordt er helemaal geen bescherming geboden aan het ongeborn kind. De focus is helemaal bij het beëindigen van de zwangerschap komen te liggen, wat ik extreem zorgelijk vind', aldus een van de deelnemers.⁸⁶

Maar uit de reacties die de leden van het burgerberaad na afloop opschrijven, blijkt dat verreweg de meesten de uitkomst steunen – ongeacht hoe ze zelf hebben gestemd. John, de technicus uit Cork, was aan het begin van het burgerberaad overwegend pro-life, maar zijn perspectief is door het hele proces veranderd: 'Omdat we steeds meer informatie kregen, die altijd op feiten gebaseerd was, merkte ik dat veel van de deelnemers, ook tot hun eigen verrassing, steeds meer richting pro-choice bewogen. Zo ver zelfs dat we het hele land verbaasd hebben, door uiteindelijk te stemmen voor

een radicale liberalisering van de abortuswetgeving in Ierland.’⁸⁷

De stemming na afloop is uitgelaten. Voor de meeste deelnemers was het hele proces een uitputtingsslag, maar tegelijkertijd een ervaring die ze niet hadden willen missen: ‘Deze vijf weekenden waren tijdrovend, vermoeiend, frustrerend, maar vooral heel bevredigend. Ik zou het zo weer doen’, schrijft een van hen.⁸⁸ ‘Ik ben gewoon een werkend iemand, die nooit een politieke functie zal hebben, en de kans om de grondwet van ons land aan te passen vind ik een grote eer.’

De deelnemers hebben echter ook zorgen: ‘Mijn grootste angst is dat het parlement onze aanbeveling terzijde zal schuiven.’ En, schrijft een ander: ‘Het is extreem belangrijk dat het parlement zo snel mogelijk een referendum organiseert. Wij hebben hier maanden over gedelibereerd; nu moet de bevolking zich erover uitspreken.’⁸⁹

Maar het parlement houdt zich aan de belofte om de aanbevelingen serieus te nemen. Al is dat niet direct evident. Een aantal parlamentsleden kan weinig begrip opbrengen voor het voorstel om abortus onvoorwaardelijk te legaliseren, en zij die er wel sympathiek tegenover staan zijn ook terughoudend.⁹⁰ Ze vermoeden dat de Ierse bevolking

nog niet klaar is voor zo'n grote verandering. Toch besluiten ze een referendum uit te schrijven. Niet de politiek maar de hele bevolking zal zich uitspreken over het voorstel van het burgerberaad.

Een jaar later, op 25 mei 2018, vindt het referendum plaats, nauwlettend gevolgd door voor- en tegenstanders in de hele wereld. Opnieuw tot verbazing van zichzelf, de wereld, en misschien wel het meest hun eigen volksvertegenwoordigers stemt ruim 66 procent van de Ieren vóór de legalisering van abortus.

Natuurlijk is daarna de discussie niet verstomd, maar de verlammende verdeeldheid heeft plaatsgemaakt voor ingrijpende veranderingen, die breed gedragen worden in de Ierse samenleving.

Na bijna veertig jaar politieke impasse kwamen 99 burgers binnen een halfjaar met een wel-doordachte oplossing. Een oplossing die vrij is van partijpolitieke overwegingen en jarenlange lobby. Een ambitieuze oplossing bovendien, die op veel meer steun kan rekenen dan politici hadden gedacht op basis van opiniepeilingen en (sociale) media. Dankzij het burgerberaad kon eindelijk de grondwet worden aangepast.

*

Wat kunnen we van het Ierse voorbeeld leren? Allereerst dat het van belang is dat de politiek een duidelijke opdracht, een mandaat, geeft aan het burgerberaad en dat ze vooraf vastlegt wat ze met de aanbevelingen zal doen. Worden die alleen besproken of worden ze in principe omgezet in beleid en regelgeving? En aan welke voorwaarden moeten die aanbevelingen daarvoor voldoen? Op die manier weet iedereen vooraf wat er achteraf gebeurt.

Ten tweede, als de politiek eenmaal de opdracht heeft gegeven, trekt ze zich terug: het is dan aan een onafhankelijke organisatie om het burgerberaad uit te voeren. Het vertrouwen om die afstand te nemen, had de Ierse politiek een paar jaar eerder opgedaan met een soortgelijk proces.⁹¹ Dat burgerberaad had echter niet alleen bestaan uit burgers, maar ook uit 33 politici. Die zagen hoe serieus de burgers hun taak namen en hoe weloverwogen zij tot aanbevelingen kwamen. Het succes van dat burgerberaad, waardoor onder andere het homohuwelijk gelegaliseerd werd, gaf zo veel vertrouwen dat de regering het sindsdien niet meer nodig vond om politici te laten deelnemen.⁹²

Nog een les: de samenleving moet zich kunnen herkennen in de deelnemers en zich betrokken voelen bij het proces. Het Ierse burgerberaad was geloofwaardig omdat het Ierland in het klein was.

Door de combinatie met een referendum en de publiekscampagne die daarmee gepaard ging, werd het nog meer een gezamenlijk project van de hele samenleving.

En tot slot: het hart van het burgerberaad is de deliberatie, de gesprekken die mensen met elkaar voeren. Daar worden perspectieven afgewogen, kloven overbrugd en oplossingen bedacht. Om dat goed te laten verlopen, zijn onafhankelijke gespreksbegeleiders onmisbaar. Ook onmisbaar is de zeggenschap van de deelnemers. Zij moeten samen invloed hebben op de loop van het proces en de informatie waarop zij zich baseren.



Een burgerberaad werkt, niet alleen in Ierland. Tot die conclusie komt ook de OESO na wereldwijd onderzoek.⁹³

Waarom werkt het? De OESO geeft vijf redenen:

- 1 Onafhankelijkheid: de deelnemers worden niet gekozen maar geloot, en hoeven daarom geen rekening te houden met een politieke achterban of belangengroepen.
- 2 Kennisdiversiteit: een groep mensen met verschillende vormen van kennis en ervaring komt

tot betere oplossingen dan een homogene groep experts.

- 3 Ruimte voor goed overleg: als mensen voldoende tijd, toegang tot informatie en gespreksbegeleiding krijgen, komen ze met gedege- en weldoordachte aanbevelingen.
- 4 Focus op gemeenschappelijk welzijn: de deelnemers vertegenwoordigen geen partij, geen bedrijf en geen belangengroep. Ze zitten daar als mens en hebben daarom oog voor het collectieve belang en de lange termijn.
- 5 Vertrouwen: mensen hebben minder vertrouwen in politici, maar ze vertrouwen wel 'mensen zoals zij'. Door de gewogen loting vormt een burgerberaad een microkosmos van de samenleving, waar de rest van de bevolking zich in herkent.

Natuurlijk gaat het ook weleens mis. Burgerberaden en andere deliberatieve processen werken alleen zo goed als ze fatsoenlijk ontworpen, goed georganiseerd en democratisch slim ingebed worden. Er zijn namelijk ook genoeg mislukkingen aan te wijzen, zoals de op zich goed georganiseerde poging in 2010-2013 om de nieuwe grondwet van IJsland door inwoners te laten schrijven.⁹⁴ De politiek committeerde zich vooraf alleen niet aan de

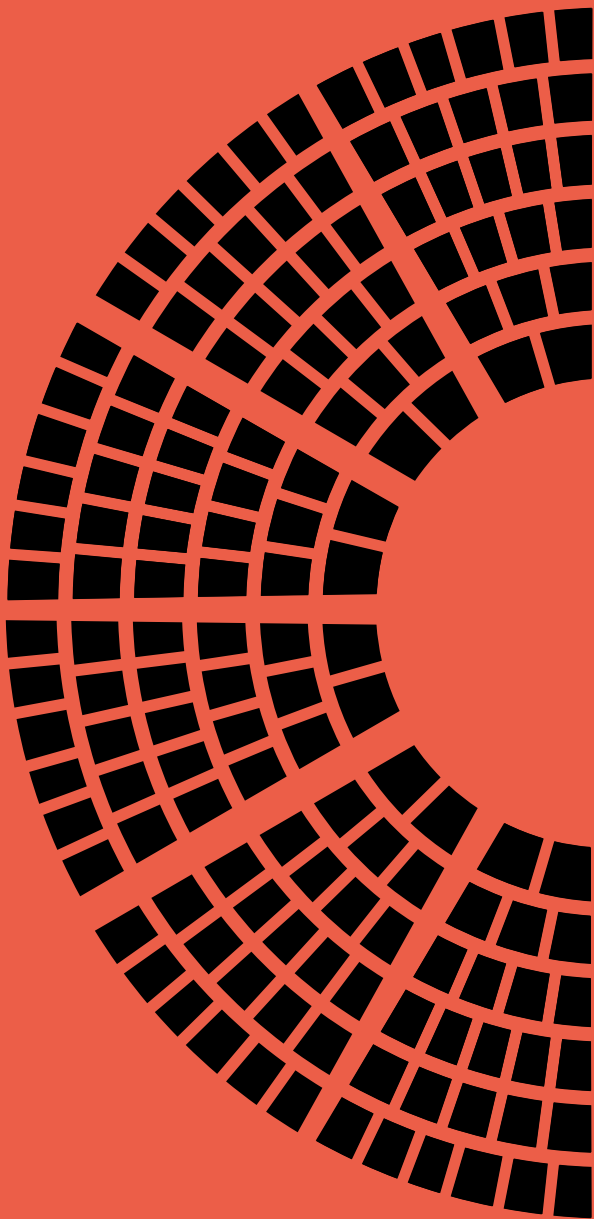
uitkomst en dus kwam er – ondanks een referendum waarbij twee derde van de IJslanders voor de nieuwe grondwet stemde – niets van terecht.

Maar van de mislukkingen wordt geleerd. En hoe. De methode om inwoners via deliberatie te laten beslissen over belangrijke thema's verspreidt zich zo snel dat er volgens de OESO sinds 2010 een ware 'deliberatieve golf' is ontstaan.⁹⁵

Zo boog een burgerberaad in Australië zich over de opslag van nucleair afval, hield in Zuid-Korea een burgerberaad zich bezig met de bouw van twee kernreactoren en formuleerde een burgerberaad in Canada aanbevelingen over de aanpak van online desinformatie. Ook veel steden hebben de smaak te pakken: het Braziliaanse Porto Alegre organiseerde een burgerberaad over wachttijden in de zorg, Parijs over de uitrol van het 5G-netwerk, en in Oslo en Gdańsk ontwierpen inwoners strategieën tegen overstromingsgevaar. En dan was er natuurlijk nog corona. Van Bristol tot Belo Horizonte, van Oregon tot Thüringen, en van Grenoble tot Noord-Macedonië vonden burgerberaden plaats over de vraag hoe om te gaan met de coronacrisis. Inwoners hielpen politici bij keuzes over welke maatregelen wanneer genomen moesten worden, over manieren om het recht

op onderwijs tijdens de pandemie te waarborgen, over hoe om te gaan met vaccinatietwijfel, of over de aanpak van verborgen effecten zoals vereenzaming of toegenomen huiselijk geweld.⁹⁶

De vraag is: kunnen ze ook helpen bij het ingewikkeldste probleem van deze tijd, de klimaatcrisis?



HOOFDSTUK 4

LESSEN OVER KLIMAATBURGERBERADEN

Kunnen gewone, gelote burgers zonder specifieke vooropleiding zich buigen over zo'n taai, technisch en veelzijdig onderwerp als klimaat? Het buitenland is er volop mee aan het experimenteren. In Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Schotland, Denemarken en Finland vonden de afgelopen twee jaar nationale klimaatburgerberaden plaats en in Spanje, Luxemburg en Oostenrijk zijn ze in volle gang of in voorbereiding.

Maar niet in Nederland. En dat terwijl Nederland achterloopt met de omschakeling naar hernieuwbare energie, per inwoner meer CO_2 uitstoot dan omringende landen en tot drie keer toe van de rechter te horen heeft gekregen dat de overheid meer moet doen om de bevolking te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering.⁹⁷

Wat wel lukt, is weerstand oproepen tegen klimaatmaatregelen en de kloof vergroten tussen degenen die wél meekunnen in de energietransitie en degenen die dat niet kunnen. Tussen mensen die

zich een elektrische auto kunnen permitteren en een eigen dak hebben om zonnepanelen op te leggen, en de mensen met een slecht geïsoleerde huurwoning die hun baan in de thuiszorg moeten opzeggen omdat het te duur wordt om in hun benzineauto te rijden. Tussen de diplomademocraten en de afhakers. Tussen degenen die Greta Thunberg aanbieden en degenen die haar verafschuwen. Dat lukt wel, ja.

Toch leek het heel even of Nederland het goede klimaatvoorbeeld zou geven. In 2017 kondigde de Nederlandse regering aan dat er een nationaal klimaatakkoord zou worden ontwikkeld om te voldoen aan het klimaatakkoord van Parijs uit 2015. Een omvangrijk plan van aanpak dus om ervoor te zorgen dat Nederland in 2030 de uitstoot van broeikasgasen met 49 procent zou hebben terugschroefd en in 2050 met 95 procent. De hele samenleving zou betrokken worden bij de ontwikkeling van dit klimaatakkoord, dat dan de basis zou vormen voor een klimaatwet – een van de eerste ter wereld.

Dit was het perfecte moment geweest om een nationaal klimaatburgerberaad te organiseren. Maar terwijl op dat moment het Ierse burgerberaad plaatsvond, kwam niemand in de Nederlandse politiek op het idee om hier ook zoiets op te zetten. Een gemiste

kans, want Nederland had kunnen voortbouwen op het Ierse voorbeeld en meteen lering kunnen trekken uit het eigen mislukte burgerberaad.

Want ja: ook Nederland behoorde tot een van de eerste landen die een nationaal burgerberaad organiseerden. Vrijwel niemand kan het zich nog herinneren, maar in 2006 vond hier het Burgerforum kiesstelsel plaats.⁹⁸ Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Alexander Pechtold vroeg honderdveertig gelote Nederlanders hem te helpen bij het beslissen over het meest geschikte kiesstelsel voor de Tweede Kamer. In ruil voor dat vertrouwen kreeg hij een bruikbare en grondige reeks aanbevelingen, waaronder het advies om kiezers voortaan op óf een partij óf een persoon te laten stemmen en vaker burgerberaden te organiseren. Helaas was de timing buitengewoon ongelukkig. Tegen de tijd dat het burgerberaad zijn eindverslag presenteerde, was de regering gevallen en het inmiddels nieuw aangetreden kabinet deed er niets mee. Gevolg: een burgerberaad dat geen enkele politieke impact had (twaalf jaar later zou de Staatscommissie parlementair stelsel de waarde van de adviezen wel inzien en een aantal ervan opnemen in haar rapport).⁹⁹

Als het Burgerforum kiesstelsel minder roemloos was geëindigd, had dat mogelijk de weg vrijgemaakt voor meer landelijke burgerberaden in

Nederland, zoals in Ierland gebeurde na de positieve ervaringen daar. Maar hier viel het stil. Nadat in 2011 in België een burgerberaad met bijna duizend mensen – de G1000 – had plaatsgevonden op het moment dat er anderhalf jaar geen federale regering was, vond het idee navolging in een aantal Nederlandse gemeenten. Op landelijk niveau gebeurde er niets dat daarbij in de buurt kwam.

Dus ook niet toen het klimaatakkoord opgesteld moest worden. Ondanks de intentie om de samenleving hierbij te betrekken, kregen alleen bedrijven en belangengroepen een plek aan de ‘klimaattafels’. Honderdvijftig organisaties – van Shell tot Greenpeace – kregen de opdracht om de nodige maatregelen te formuleren voor industrie, landbouw, mobiliteit, gebouwen en elektriciteit. Wetenschappers van universiteiten waren niet uitgenodigd en burgers konden alleen enige input geven via een online raadpleging.¹⁰⁰ Deze klimaattafels gaven dus een stem aan belangenorganisaties en lobbygroepen, maar niet aan de wetenschap of aan inwoners.

Dat leidde tot een pakket maatregelen die vooral gericht waren op de korte termijn en overwegend gunstig uitpakte voor het bedrijfsleven en de industrie. Zo sprak een aantal grote bedrijven een veto uit over een CO₂-belasting. Verschillende

klimaatorganisaties en de FNV trokken zich vervolgens terug, omdat ze weigerden een akkoord te ondertekenen dat burgers te veel liet betalen en vervuilers te weinig. Toch werd in 2019 het (licht aangepaste) Klimaatakkoord aangenomen en sindsdien is het de hoeksteen van het Nederlandse klimaatbeleid.

Ondertussen groeit het verzet onder de bevolking, in het bijzonder tegen windmolenparken, maar ook tegen aardgasvrije wijken en biomassacentrales.¹⁰¹ Hoewel de meerderheid van de Nederlandse burgers zich zorgen maakt over klimaatverandering en de noodzaak van klimaatmaatregelen inziet, vertaalt dit zich niet in steun voor die maatregelen.¹⁰² Geen wonder, want inwoners zijn nauwelijks gehoord, terwijl ze de gevolgen van de maatregelen wel dagelijks ondervinden.

Lokale overheden breken zich het hoofd over hoe ze de klimaatdoelstellingen kunnen halen zonder volkswoede te ontketen. Sommige gemeenten proberen inwoners nu alsnog te betrekken bij de energietransitie, maar de plannen zijn meestal al vergevorderd, waardoor er weinig ruimte is voor alternatieven. Die schijnparticipatie roept nog meer weerstand op. En dat leidt weer tot groeiende wanhoop in het politieke kamp. Hoewel politici wel lijken te begrijpen dat ze de steun van

burgers nodig zullen hebben, schieten ze in een kramp bij de gedachte aan massaprotesten en de volgende verkiezingen.

Toch is er een lichtpuntje. Veel mensen zijn namelijk niet verontwaardigd over de maatregelen zelf. Ze zijn verontwaardigd over de onrechtvaardige verdeling.¹⁰³ Wanneer mensen het gevoel krijgen dat zij een zwaardere last moeten dragen dan vervuilende bedrijven, zullen zij iedere klimaat- of milieumaatregel van de overheid afwijzen. Waarom zou een basisschoolleerkracht haar huis moeten verduurzamen voor 30.000 euro die ze niet heeft, terwijl multinationals ondertussen subsidie krijgen? Waarom zouden boeren willen krimpen omdat ze te veel stikstof produceren, nadat ze jarenlang van de overheid te horen hebben gekregen dat ze moeten opschalen en daarvoor gigantische investeringen hebben gedaan? En dat terwijl er alles aan wordt gedaan om andere vervuilende sectoren, zoals luchtvaart en scheepvaart, door te laten groeien – met steun van de overheid. Natuurlijk is dat frustrerend, natuurlijk leidt dat tot woede en verzet.

We moeten dus als land op zoek naar rechtvaardige manieren om onze uitstoot van broeikasgassen drastisch te verlagen en de biodiversiteit er weer bovenop te helpen. Het antwoord is te vinden bij inwoners.

Een van de eerste regeringsleiders die zo'n ambitieuze vraag aan de bevolking durfden voor te leggen, was de Franse president Emmanuel Macron. In 2019 vroeg hij aan honderdvijftig gelote Fransen: 'Welke sociaal rechtvaardige maatregelen kan Frankrijk nemen om de uitstoot van broeikasgassen voor 2030 met 40 procent te vermindere[n?]'¹⁰⁴

Het was geen verlicht democratisch inzicht dat Macron op het idee had gebracht om de Franse bevolking om hulp te vragen – in het zeer hiërarchische Franse presidentiële stelsel is een burgerbe raad nog ondenkbaarder dan in veel andere democratieën – maar het waren de *gilets jaunes*, de gele hesjes. In een poging de Franse uitstoot naar beneden te krijgen, had Macron in 2018 aangekondigd de benzineprijzen te verhogen. Hoe duurder het wordt om auto te rijden, hoe vaker mensen het openbaar vervoer zullen nemen, was het idee. Dat gaat inderdaad op voor mensen die in Parijs, Lyon of Marseille wonen, maar niet voor het gros van de Franse bevolking buiten de grote steden, waar het openbaar vervoer vaak mager is. Daar ben je volkomen afhankelijk van de auto om naar je werk te gaan of je kinderen naar school te brengen.

Macrons klimaatmaatregel was een klassiek voorbeeld van beleid dat is bedacht door een elite. Interessant op de politieke tekentafel, maar volkomen wereldvreemd in de dagelijkse werkelijkheid. En dus: vlam in de pan. Maandenlange hevige protesten gaven uiting aan breed gevoelde onvrede. De gele hesjes bezetten rotondes door het hele land, maar ook andere sociale bewegingen gingen massaal de straat op, net als honderdduizenden klimaatjongeren. Begin 2019 sloegen die groepen de handen ineen: als *gilets citoyens* (de burgerhesjes) riepen zij de Franse president in een open brief op om een landelijk burgerberaad te organiseren over klimaatbeleid.¹⁰⁵ Het vergde nog wat overtuiging door Oscarwinnaar en klimaatactivist Marion Cotillard en de geëngageerde filmmaker Cyril Dion voordat de president overstag ging.¹⁰⁶ Maar toen ging hij er ook helemaal voor.

In april kondigde Macron aan dat in het najaar de Convention Citoyenne pour le Climat van start zou gaan met een budget van 5,4 miljoen euro. Een gelote dwarsdoorsnede van de Franse bevolking zou zich gedurende zeven weekenden informeren over klimaatverandering en klimaatbeleid om vervolgens in gezamenlijke gesprekken tot een pakket aanbevelingen te komen. Macron beloofde die aanbevelingen ongefilterd over te nemen, en gaf

meteen aan wat hij daarmee bedoelde: hij zou de aanbevelingen of direct omzetten in wetgeving, of voorleggen aan het parlement, of – in het geval van een grondwetswijziging – via een referendum aan de bevolking. Hier zou geen sprake zijn van schijnparticipatie, nee, hier zou democratische geschiedenis worden geschreven.

De deelnemers, die in oktober 2019 voor het eerst samenkwamen, vormden inderdaad een goede afspiegeling van de Franse bevolking vanaf 16 jaar. ‘Het was echt wel een mini-Frankrijk’, zegt een van hen, de 32-jarige arbeidsbemiddelaar Grégoire Fraty, tegen een journalist van *NRC*.¹⁰⁷ ‘Hoogopgeleiden zoals ik vormden hooguit 20 procent. We hadden een piloot, maar ook mensen die het heel moeilijk hadden. Er waren twee daklozen: niet dat zij op straat sliepen, zij zaten in de opvang. Je had jongeren uit de banlieue én een bejaarde die een beetje racistisch was. Er waren gele hesjes van links en rechts en zelfs een tiental klimaatsceptici. Sommigen zijn dat gebleven, anderen zijn juist grote verdedigers geworden van het klimaat. Het was heel verrijkend om geconfronteerd te worden met mensen met wie je doorgaans geen contact hebt.’

Alle informatie die de deelnemers kregen, was te raadplegen op een website, presentaties van experts en ervaringsdeskundigen waren via

een livestream voor iedereen te volgen, en er waren continu factcheckers aanwezig die de ideeën van de deelnemers konden toetsen en doorberekenen. De hele uitvoering was in handen van Missions Publiques, een organisatie met jarenlange ervaring op het gebied van deliberatieve processen; de politiek hield zich keurig op afstand en lobbyisten kregen geen kans om de deelnemers te beïnvloeden. Alle perspectieven op klimaatverandering, dus ook de sceptische, kwamen aan bod en de deelnemers konden door henzelf gekozen deskundigen raadplegen en informatie aanvragen. Kortom, het proces voldeed aan de meeste basisvoorwaarden van een goed burgerberaad.

Toch waren er ook zwaktes. Op twee cruciale punten schoot de Convention Citoyenne tekort. De organisatie koos ervoor om geen gespreksbegeleiders aan tafel te zetten, maar de deelnemers zelfstandig te laten delibereren. Een mooi ideaal, dat er in de praktijk echter toe leidde dat dezelfde mensen de gesprekken domineerden, terwijl de minder assertieven zich buitengesloten voelden en hun aandacht dan maar op hun telefoon richtten.¹⁰⁸ Van een gelijkwaardig gesprek tussen verschillende stemmen uit de samenleving – de kern

van deliberatieve democratie – was volgens aanwezige onderzoekers te weinig sprake.

Ook de spreektijd die de verschillende deskundigen kregen was weinig gelijkwaardig: de minister van Ecologie mocht ruim vijftig minuten het woord nemen, terwijl een kleine organisatie binnen vijf minuten moest vertellen wat *degrowth* is en hoe dat kan bijdragen aan minder uitstoot. De Ierse voorzitter Mary Laffoy zou die ongelijke spreektijd niet hebben toegestaan.

De andere zwakte van het Franse burgerberaad was de vraagstelling: het onderwerp was veel te groot voor één burgerberaad van honderdvijftig mensen. Het gevolg was dat de deelnemers zich opsplitsten in vijf groepen, die zich ieder met een deelonderwerp bezighielden. De ene groep met transport, de andere met de bouw, weer een andere met voedsel en landbouw, met werk en productie of met consumptie. Geen honderdvijftig, maar dertig mensen gingen in gesprek met experts en met elkaar. Het gesprek verkokerde.

Als die groepen telkens zouden rouleren, zou dat geen probleem zijn, want dan had iedereen alsnog over ieder thema meegepraat. Maar dat gebeurde niet. Degenen die zich in oktober in transport verdiepten, deden dat in april nog steeds. Zo viel het grote representatieve burgerberaad uiteen

in vijf niet-representatieve specialistische groepen, die niet goed van elkaar wisten wat ze bespraken of hoe besluiten tot stand waren gekomen. Natuurlijk zorgden de plenaire sessies ervoor dat thema-overstijgende informatie bij de hele groep terecht kwam, maar dat nam niet weg dat deelnemers uiteindelijk over een aantal aanbevelingen stemden waar ze zelf amper over nagedacht of gesproken hadden.

Het pakket aanbevelingen was niettemin indrukwekkend. De maar liefst 149 maatregelen die het burgerberaad formuleerde, varieerden van het verplicht energiezuinig maken van gebouwen, lage emissiezones rond steden en een verbod op reclame voor vervuilende producten zoals vliegtuizen en SUV's tot het strafbaar stellen van ecocide (het opzettelijk op grote schaal vernietigen van de natuur) en een passage over milieubescherming in de preambule van de grondwet. En klimaatonderwijs, dat was misschien wel de belangrijkste aanbeveling. Veel deelnemers waren zich rot geschrokken van wat ze de afgelopen maanden geleerd hadden over klimaatverandering en vroegen zich hardop af waarom daar in de media en op scholen zo weinig aandacht voor was.¹⁰⁹

Ook opvallend: de meeste aanbevelingen werden met een grote meerderheid aan stemmen

door de deelnemers aangenomen. Toch verbaasde dat deelnemer Grégoire Fraty helemaal niet: 'Er zaten in het burgerparlement natuurlijk ook mensen met extreemrechtse ideeën [...], maar wij waren het allemaal eens over de planeet die wij willen achterlaten voor onze kinderen. En kijk: de meeste voorstellen zijn goedgekeurd met 80 à 90 procent, sommige zelfs met 100 procent. Dat wil zeggen dat de dakloze, de piloot, de tiener en de bejaarde het allemaal ergens over eens waren.'¹¹⁰

De rest van Frankrijk kon zich ook goed vinden in de aanbevelingen. Na de bekendmaking van de aanbevelingen werden opiniepeilingen gehouden: op één maatregel na – het verlagen van de maximumsnelheid naar 110 kilometer per uur – kregen alle aanbevelingen de steun van driekwart van de Franse bevolking.¹¹¹ Missie geslaagd.

Zo lijkt het althans. Op een stralende zomerdag eind juni 2020 zitten de deelnemers op anderhalve meter van elkaar op witte stoeltjes in de tuin van het Elysée. President Macron bedankt hen uitvoerig voor hun harde werk en de vele uren die ze de laatste maanden hebben besteed aan 'dit grootse democratische en menselijke avontuur'.¹¹² Ze hebben laten zien wat democratie vermag, namelijk: 'het gesprek tussen mensen die het eens en oneens

zijn en op die manier tot gezamenlijke conclusies komen over onderwerpen die essentieel zijn voor het heden en de toekomst, voor land en planeet’.

Zelfs de uitbraak van corona had hen er niet van weerhouden om hun werk met evenveel toewijding op afstand voort te zetten. Macron belooft de deelnemers dat hij vanaf deze middag hun ambassadeur zal zijn, omdat zij hebben laten zien dat ‘deliberatieve democratie de parlementaire democratie niet in de weg staat, maar haar aanvult en verrijkt’.

Na de mooie woorden van de president volgt zijn officiële reactie op de 149 aanbevelingen. Maar eerst verandert hij nog even de spelregels. Drie jokers heeft hij zichzelf toebedeeld en die zet hij meteen in: geen milieubescherming in de preambule, geen verlaging van de maximumsnelheid op de snelweg en geen dividendbelasting om de klimaattransitie mee te betalen. Zo sneuvelen enkele zeer effectieve maatregelen. Film maker Cyril Dion, die als een van de drie onafhankelijke kwaliteitsbewakers de taak had om het burgerberaad te volgen, zit ook op een van die witte stoeltjes op het gemillimeterde gras van het Elysée. Hij is teleurgesteld over die stunt van Macron: ‘De aanbevelingen waren veel ambitieuzer dan de regering had voorzien’, zegt hij.¹¹³

Maar vooruit: 146 aanbevelingen zal Macron ‘*sans filtre*’ overnemen en er komt een referendum over ecocide – dat alleen is al revolutionair. Deelnemer Grégoire Fraty is vooral verbaasd dat Macron ‘maar drie’ maatregelen afschiet. Ook andere deelnemers zijn enthousiast. Ze hopen van harte dat andere Europese landen het Franse voorbeeld zullen volgen.¹¹⁴

Die wens gaat in vervulling. Het Franse burgerberaad veroorzaakt nog een extra deliberatieve golf. Binnen een jaar worden door heel Europa klimaatburgerberaden gestart of aangekondigd. Naast landelijke processen in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Schotland en Duitsland vinden er lokale klimaatburgerberaden plaats in Boedapest, Blackpool, Namen, Aarhus en vele andere steden. Ze worden lang niet allemaal even goed georganiseerd, maar er wordt wel vooruitgang geboekt doordat de burgerberaden van elkaar proberen te leren.

In navolging van Frankrijk wordt het gebruikelijk om deelnemers een dagvergoeding en kinderopvang te bieden, zodat iedereen die ingeloot is en wil deelnemen, ook kán deelnemen. Ook de loting van deelnemers wordt verfijnd. De Franse aanbevelingen bleken namelijk zo vooruitstrevend dat

critici – ten onrechte, blijkt later uit onderzoek – concludeerden dat het burgerberaad uitsluitend uit ‘groene gekkies’ bestond.¹¹⁵ Om die schijn te vermijden, wordt in het Verenigd Koninkrijk en Schotland bij de loting van deelnemers niet alleen rekening gehouden met hun leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en woonplaats, maar ook met hun houding ten opzichte van het klimaat.¹¹⁶ Zo vormen de deelnemers ook wat betreft hun al dan niet bestaande klimaatzorgen aantoonbaar een representatieve afspiegeling van de samenleving.



Het Franse burgerberaad inspireerde mij ook. Een jaar eerder was ik al gegrepen door burgerberaden, nadat een permanent burgerberaad was geïnstalleerd in Duitstalig België (een gemeenschap van 78.000 inwoners met een eigen parlement in het oosten van België). Ik vroeg me af of zo iets ook in Nederland zou werken, met name om de impasse rond het klimaatbeleid te doorbreken. Mede daarom was ik gaan samenwerken met Extinction Rebellion.¹¹⁷ Geïnspireerd door de burgerberaden in Ierland en de G1000 in België roept Extinction Rebellion al sinds 2019 op tot een nationaal klimaatburgerberaad. Het werd zelfs een van de drie

eisen van Extinction Rebellion wereldwijd, naast de eis aan regeringen om de waarheid over klimaatverandering te vertellen en de eis daar ook onmiddellijk naar te handelen.

Toch leek het toen nog allemaal zo utopisch, zo ver weg. Een regering die aan haar inwoners zou vragen om mee te denken en mee te beslissen over het ingewikkeldste probleem van onze tijd. Maar Macron bracht het in de praktijk. Opeens was een ambitieus klimaatburgerberaad geen wensdroom meer, maar werkelijkheid.

Direct nadat Macron in de tuin van het Ely-sée aankondigde dat hij 146 aanbevelingen zou overnemen, schreef ik samen met filosoof Daan Roovers (nee, geen familie) een opiniestuk in *NRC*, waarin we Nederlandse politici opriepen een voorbeeld te nemen aan Frankrijk. Door de reacties op dat stuk kwam ik in contact met mensen uit het hele land die er ook van overtuigd waren dat burgerberaden weleens de sleutel zouden kunnen zijn tot doeltreffend klimaatbeleid. Met een aantal van hen begon ik wekelijks te videobellen.

Wat we deelden was een diepe bezorgdheid over klimaatverandering en biodiversiteitsverlies, en een even diepe zorg dat de huidige democratie niet in staat is om die crises aan te pakken. Daarnaast deelden we de overtuiging dat

burgerberaden een deel van de oplossing zijn, dat ze de democratie sterk genoeg kunnen maken om die grote uitdagingen wel op tijd aan te pakken. Voor we het wisten, waren we een zespersoons-burgerbeweging: Bureau Burgerberaad. We deden onderzoek, schreven opiniestukken, spraken met politici, organiseerden lezingen en gaven workshops over burgerberaden.

Het Franse burgerberaad gaf vleugels aan ons pleidooi richting de politiek. Plotseling was een schijnbaar krankzinnig idee – inwoners die ambitieus klimaatbeleid ontwikkelen – werkelijkheid geworden. Een aantal Nederlandse politici begon te vermoeden dat burgerberaden weleens konden helpen in die zo stroef verlopende energietransitie. Maar eerst wilden ze meer zekerheid. En dus nam een brede coalitie van SP tot VVD in oktober 2020 een motie aan om een onafhankelijke commissie onderzoek te laten doen naar de mogelijkheden van burgerberaden.¹¹⁸

De onderzoekscommissie, onder leiding van de voormalige Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer, startte haar werk in december van dat jaar en vroeg onder andere Bureau Burgerberaad om feedback te geven op haar voorlopige bevindingen. Dat rapport, *Betrokken bij klimaat*.

Burgerfora aanbevolen, verscheen een paar dagen na de landelijke verkiezingen van maart 2021. De conclusie: burgerberaden hebben ‘de potentie om burgers beter te betrekken bij het vormgeven en uitvoeren van klimaatbeleid in Nederland’ en bovendien kunnen ze ‘een waardevolle bijdrage zijn aan onze democratie’.¹¹⁹

Terecht benadrukte de commissie dat burgerberaden daarvoor wel aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen, want ‘het afbreukrisico bij slechte participatie is groot’. Daarom moeten burgerberaden inhoudelijk en financieel degelijk voorbereid worden, een goede vraagstelling hebben, voldoende commitment krijgen van de politiek, de middelen hebben om een representatieve groep deelnemers samen te stellen, en moet vooraf duidelijk zijn op welke manier de uitkomst van het burgerberaad opgenomen wordt in de politieke besluitvorming.

Ook adviseert de commissie-Brenninkmeijer zowel politiek als samenleving met klem om een ‘lerende houding’ aan te nemen: geef organisatoren van en deelnemers aan burgerberaden de ruimte om ervaring op te doen, om fouten te maken en daarvan te leren.¹²⁰ Ga ‘leren door te doen’, is de aanbeveling. Zo helpen praktijkervaringen om volgende burgerberaden te verbeteren.

Even leek het of niets een nieuwe regering nog in de weg stond om een nationaal klimaatburgerberaad te organiseren. Behalve dan... een nieuwe regering.

Ondanks beloften van een snelle formatie en een nieuwe bestuursstijl begon de langste formatie in Nederland ooit. Terwijl de maanden verstrekten en de landelijke politiek meer dan ooit met zichzelf bezig was, bleven wij politici herinneren aan de noodzaak van een klimaatburgerberaad.¹²¹ Om ze op weg te helpen, schreven we alvast een passage voor het regeerakkoord:

In 2021 start een nationaal Burgerberaad Klimaat & Milieu bestaande uit minimaal 150 gelote burgers, die een dwarsdoorsnede vormen van de bevolking. Dit burgerberaad krijgt een serieus mandaat om maatregelen voor te stellen die de klimaat- en ecologische crisis tegengaan. Het parlement zal de voorstellen bespreken en alleen onder vooraf gestelde voorwaarden mogen verwerpen. Ook vindt een publiekscampagne plaats over dit burgerberaad die ervoor zorgt dat de samenleving de kans krijgt mee te denken.

Deze tekst boden we aan de premier en enkele Kamerleden aan. Tevergeefs, want toen er maanden

later eindelijk een coalitieakkoord lag, stond in het klimaathoofdstuk niet meer dan het voornemen ‘burgers meer te betrekken bij klimaatbeleid’.¹²²

Iets meer hoop biedt de Kamerbrief van klimaatminister Rob Jetten van februari 2022, waarin hij aangeeft dat hij het rapport van de commissie-Brenninkmeijer zal meenemen in de ontwikkeling van ‘een integrale visie op burgerbetrokkenheid’.¹²³

Wat een verschil met België en Duitsland. In beide landen geeft de nieuwe regering nadrukkelijk in het regeerakkoord aan dat ze gebruik zal gaan maken van burgerberaden en andere deliberatieve processen rond moeilijke maatschappelijke kwesties. ‘Zo verrijken we onze representatieve democratie met meer rechtstreekse participatie van burgers in de politieke besluitvorming’, aldus de Belgische regering.¹²⁴

Gelukkig wijst een aantal Nederlandse gemeenten de landelijke politiek al de weg. De gemeente Steenwijkerland organiseerde een burgerberaad over de vraag hoe ze energieneutraal kan worden. De gemeente Zeist vroeg haar inwoners om hulp bij het oplossen van het miljoenen tekort op de gemeentebegroting. En de gemeente Amsterdam organiseerde een mini-burgerberaad waarin ze inwoners vroeg manieren te bedenken waarop de stad haar klimaatdoelen kan halen.

Toch is ook lokaal nog een hoop te leren. De lo-
ting verloopt vaak niet goed of vindt helemaal niet
plaats, waardoor er geen goede afspiegeling van
de samenleving ontstaat.¹²⁵ Ook ontbreekt meestal
nog de inbedding in de bestaande besluitvorming,
waardoor politieke impact beperkt blijft. Niette-
min: deze gemeenten durven te experimenteren en
daarvan te leren, precies zoals de commissie-Bren-
ninkmeijer adviseert. Nu de landelijke politiek nog.



Door het getreuzel van de Nederlandse politiek en
de ellenlange formatie heeft niet alleen de demo-
cratie schade opgelopen, maar ook ruimteschip
aarde. Want klimaatverandering en biodiversi-
teitsverlies wachten niet op de Nederlandse rege-
ring.

Het enige voordeel van dat Nederlandse ge-
talm is dat er ondertussen lessen getrokken kun-
nen worden uit de klimaatburgerberaden die
overal in Europa als paddenstoelen uit de grond
schieten. Lessen over wat burgerberaden effectief
maakt, maar ook lessen over hoe het niet moet.

Om die reden zette ik samen met stedelijk plat-
form Pakhuis de Zwijger in 2021 een reeks webinars
op waarin we politici, activisten, democratie-experts

en deelnemers aan burgerberaden uit heel Europa uitnodigden om hun lessen te delen.¹²⁶

Een van die deelnemers was Priscillia Ludosky, de Française die met haar petitie tegen de brandstofverhoging de gelehesjesbeweging mee in gang zette.¹²⁷ In het voorgesprek vertelde ze me hoe de hoopvolle belofte van Emmanuel Macron om alle aanbevelingen ongefilterd over te nemen inmiddels was uitgedraaid op een grote teleurstelling. De aanbevelingen zijn grotendeels gesneuveld in de Franse Senaat. Slechts 15 maatregelen werden goedgekeurd voor wetgeving, 55 andere werden flink afgezwakt of aangepast.¹²⁸ Uiteindelijk gebeurde met 79 aanbevelingen, waaronder het verbod op reclame voor vervuilende producten, helemaal niets. Ook het referendum over ecocide werd afgeblazen.

Ludosky voelde zich, net als de honderdvijftig deelnemers, belazerd door de regering. Zo ook de ruim honderdduizend Fransen die in maart 2021 de straat opgingen om te demonstreren tegen dit slappe aftreksel van dat ‘grootse democratische en menselijke avontuur’. In plaats van meer vertrouwen te scheppen, veroorzaakte Macron alleen nog maar meer wantrouwen en woede.

Die les is fundamenteel. Macron had de opdracht voor het burgerberaad niet op eigen titel

moeten geven, maar idealiter samen met het Franse parlement. Dan was de opdrachtgever tegelijk de instelling geweest die de aanbevelingen in nieuwe wetgeving moest omzetten. Zo hadden Macron en parlement gezamenlijk iets kunnen beloven dat ze ook konden waarmaken.

Wat betekent dit alles voor de organisatie van een klimaatburgerberaad in Nederland? Allereerst dat er een hoop kennis en ervaring is over hoe je een goed burgerberaad organiseert. Het wiel hoeft niet opnieuw uitgevonden te worden. De OESO en de commissie-Brenninkmeijer geven duidelijk aan wat de bouwstenen zijn van een zinvol burgerberaad en talloze voorbeelden illustreren wat werkt en wat niet.

In grote lijnen: een Nederlands klimaatburgerberaad zou bestaan uit honderd tot honderdvijftig deelnemers die de Nederlandse samenleving weerspiegelen. De looptijd zou ongeveer een halfjaar zijn, waarin de deelnemers eens per maand een weekend samenkomen. De opdracht gaat uit van het parlement, de regering of beide. Het burgerberaad krijgt een duidelijk omschreven mandaat en de politiek geeft vooraf publiekelijk aan hoe en op welke termijn ze de uitkomst zal behandelen. Er komt een ruime publiekscampagne,

zodat heel Nederland weet dat er een burgerberaad gaat plaatsvinden en waarom.

Anders dan in Frankrijk zou het Nederlandse klimaatburgerberaad zich moeten buigen over één of enkele aspecten van het klimaat- of milieubeleid. Het moet een ambitieuze vraag zijn die recht doet aan de urgentie van de klimaat- en biodiversiteitscrises, maar die tegelijkertijd afgebakend genoeg is om deelnemers de kans te geven binnen enkele maanden tot concrete aanbevelingen te komen. Bijvoorbeeld: 'Hoe zorgen we dat de Nederlandse industrie in 2030 nog uitsluitend duurzame energie gebruikt?' Of: 'Hoe zorgen we dat de Nederlandse biodiversiteit zich de komende tien jaar met minimaal 50 procent kan herstellen?'

Een onafhankelijke organisatie zal het burgerberaad uitvoeren. Deze organisatie krijgt voldoende voorbereidingstijd om samen met deskundigen een goed ontwerp te maken en een degelijke gewogen loting uit te voeren. Om een goede afspiegeling te krijgen, wordt bij die loting niet alleen rekening gehouden met demografische kenmerken, maar ook met de houding ten opzichte van het klimaat.

Als het proces eenmaal loopt, krijgen de deelnemers evenwichtige en wetenschappelijk onderbouwde informatie aangereikt. Daarnaast hebben zij alle vrijheid om zelf informatie op te vragen en

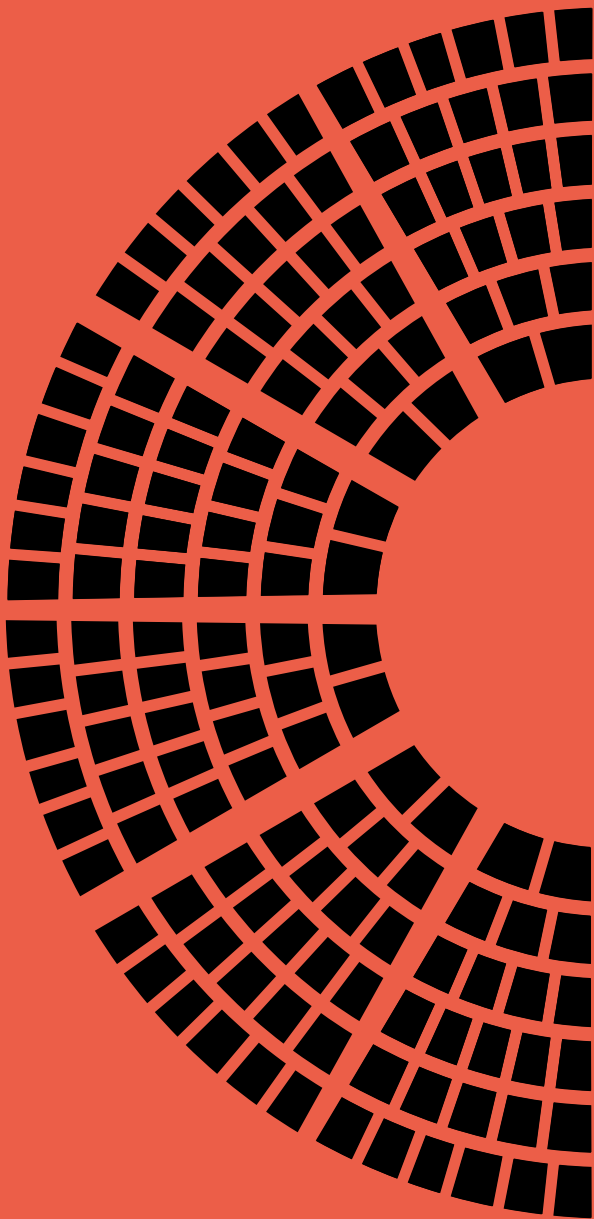
deskundigen uit te nodigen. Onafhankelijke gespreksbegeleiders helpen deelnemers om een gelijkwaardig gesprek te voeren. Factcheckers helpen hen om hun ideeën te controleren en door te rekenen. Een onafhankelijke voorzitter leidt het proces in goede banen.

Tot zover de organisatie. Minstens zo belangrijk is wat er na afloop met de aanbevelingen gebeurt. In Ierland werd de uitkomst rond de legalisering van abortus via een referendum voorgelegd aan de bevolking. Een veel complexer onderwerp als klimaatverandering leent zich echter minder goed voor een referendum, omdat de aanbevelingen voor zo'n thema niet te reduceren zijn tot een voor- en tegenvraag. Daar zou een meerkeuzereferendum (met minimaal drie antwoordmogelijkheden) of een preferendum uitkomst kunnen bieden.¹²⁹ Bij een preferendum krijgen stemmers bijvoorbeeld vijf van de aanbevelingen aangeboden met de vraag die op volgorde van hun voorkeur te zetten. Beide vormen verminderen aanzienlijk de kans op polarisatie.

Hoewel er veel kennis is over hoe je een burgerberaad opzet, ontbreekt het nog grotendeels aan kennis over manieren om de uitkomsten zo goed mogelijk in te passen in de politieke

besluitvorming. Dat biedt Nederland de kans om deze democratische innovatie een grote stap verder te brengen. Bijvoorbeeld door een manier te ontwikkelen om mandaat en politieke opvolging zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Als het mandaat gegeven wordt door het parlement (in plaats van door een minister of regeringsleider) hangt het proces veel minder af van een enkele persoon. Ook geeft dat een duidelijk signaal af dat het burgerberaad partij-overstijgend is. Bovendien is degene die het mandaat geeft dan ook degene die de aanbevelingen in wetgeving kan omzetten. Dat maakt implementatie makkelijker en de kans op teleurstelling kleiner: degene die belooft, kan die belofte ook waarmaken.

Nederland zou het idee van een nationaal klimaatburgerberaad ook naar een nieuw niveau kunnen tillen. We kunnen nog een stap verdergaan en het niet bij een eenmalig proces houden. Burgerberaden beginnen namelijk pas echt wonderen te verrichten wanneer ze vaker of zelfs structureel plaatsvinden.



HOOFDSTUK 5

HOE BURGERBERADEN NET ZO NORMAAL WORDEN ALS VERKIEZINGEN

De camera zoomt uit. Met katheder en al staat de minister tot zijn knieën in het water op een plek die een paar jaar geleden nog land was. ‘We zijn aan het zinken’, zegt Simon Kofe, de 37-jarige minister van Buitenlandse Zaken van Tuvalu, ‘maar alle anderen ook.’¹³⁰ Strak in pak spreekt hij vanuit het water de politieke leiders toe die in Glasgow de klimaatconferentie COP26 bijwonen. Achter hem wapperen de vlaggen van de Verenigde Naties en Tuvalu als trouwe vrienden.

‘Klimaatverandering en zeespiegelstijging zijn onze dagelijkse realiteit’, vervolgt hij. ‘We gaan niet lijdzaam toekijken hoe het water om ons heen steeds verder stijgt.’ Kofe is even innemend als strijdvaardig. Hij spreekt namens de 12.000 inwoners van de eilandstaat Tuvalu in de Grote Oceaan, die langzaam onder de zeespiegel verdwijnt.

Hoewel de herhaalde waarschuwingen van eilandstaten tot weinig actie hebben geleid in de rest van de wereld, zijn Kofe en zijn *Pacific family*

van andere eilanden hun geloof in de COP niet verloren. ‘Ook onze wereldfamilie is nog altijd heel belangrijk voor ons’, benadrukt hij. ‘We blijven handelen in het belang van de wereldgemeenschap.’

Want niet alleen eilandbewoners zullen worden verdreven van hun woonplaats. Alleen al in 2019 raakten wereldwijd bijna 25 miljoen mensen op drift als gevolg van extreem weer – bijna drie keer zo veel als door geweld en conflicten.¹³¹ Klimaatwetenschappers zijn unaniem in hun waarschuwing dat klimaatverandering ervoor zorgt dat die extreme weersomstandigheden op afzienbare termijn veel vaker zullen voorkomen. ‘Dat vraagt om een grotere verantwoordelijkheid van alle naties’, zegt Kofe, ‘en van mensen dat zij zich gedragen als goede rentmeesters van de aarde.’

Maar dat betekent ook dat speeches en mooie woorden niet genoeg zijn. ‘We moeten vandaag forse actie ondernemen, om morgen veilig te stellen.’

De videoboodschap van Simon Kofe is grappig en wrang tegelijkertijd. Als minister van een land dat minimaal heeft bijgedragen aan de massale uitstoot van broeikasgassen, maar daar wel alle gevolgen van draagt, moet je blijkbaar letterlijk in

zee gaan staan om aan de rest van de wereld duidelijk te maken wat er aan de hand is.

Kofe was niet de enige spreker tijdens COP26 die het schrijnende contrast benoemde tussen de landen die het meest en de landen die nauwelijks hebben bijgedragen aan de opwarming van de planeet, maar daar wel het meest onder te lijden hebben. De premier van Samoa, de indrukwekkende Fiamē Naomi Mata‘afa, benadrukte dat de vervuillende landen hun belofte uit 2009 moesten nakomen om jaarlijks 100 miljard dollar beschikbaar te stellen. Een van de doelen van dat fonds – al is het bedrag daarvoor veel te laag – is kwetsbare landen helpen om zich beter te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering.¹³²

Maar dat is dweilen met de kraan open als de grondoorzaken niet worden aangepakt. Daarom is het volgens Mata‘afa nog veel belangrijker om het gebruik van fossiele brandstoffen snel af te bouwen en te stoppen met de miljardensubsidies die de fossiele industrie jaarlijks ontvangt – in 2020 ging dat volgens het IMF om 5,9 biljoen (5.900.000.000.000) dollar aan subsidies wereldwijd voor olie, gas en kolen.¹³³ ‘De financiering van de oorzaak is veel groter dan de financiering van de aanpak van klimaatverandering. Dat moet veranderen’, aldus Mata‘afa.¹³⁴

Kofe en Mata‘afa zijn niet de eersten die dit zeggen. Decennia aan noodoproepen van eilandstaten en volken die klimaatverandering aan den lijve ondervinden, maken pijnlijk duidelijk hoe slecht de besturing van ruimteschip aarde functioneert. Terwijl burgers wereldwijd graag zouden zien dat vervuilende bedrijven veel zwaarder worden belast en arme landen financieel ruimhartig worden geholpen om zich te verweren tegen klimaatverandering, vinden diezelfde burgers dat hun politieke leiders daar te weinig aan doen.¹³⁵ Een peiling van *Politico* laat zien dat mensen op vijf continenten, van links tot rechts op het politieke spectrum, niet het vertrouwen hebben dat politici in staat zijn om klimaatverandering adequaat aan te pakken. Volgens onderzoek in *The Lancet* leidt die beperkte politieke daadkracht ten aanzien van klimaat zelfs in grote mate tot gevoelens van angst en verraad onder jongeren.¹³⁶

De problemen die landelijk spelen – burgers die politici niet vertrouwen, die zich niet gehoord voelen en die verder willen gaan om klimaatverandering tegen te gaan dan politici denken – zien we dus ook terug op mondiale schaal. Ook op het wereldtoneel wordt de stem van burgers niet gehoord. Ook daar winnen partijpolitieke en industriële belangen het van maatschappelijke belangen. Ondanks

alle internationale samenwerkingsverbanden die de laatste decennia zijn opgetuigd, ontbeert de wereld een mondiale blik. En een mondiale stem.

In de aanloop naar de COP26 in Glasgow besluiten een paar wereldbewoners daar verandering in te brengen. Een van hen is de 19-jarige Susan Nak-yung Lee uit Seoul, student politicologie en sociologie. 'Er ontbreekt een stuk in de manier waarop besluiten op wereldniveau worden genomen', aldus de Zuid-Koreaanse. 'En dat ontbrekende stukje zijn wij. De wereldbevolking.'¹³⁷

Wat als de wereldbevolking zou kunnen meepraten over de toekomst van de planeet, over klimaatverandering en hoe die te stoppen? Wat als niet alleen politici en bedrijven, maar mensen van over de hele wereld een stem zouden hebben op de klimaatconferentie? Een wereldburgerberaad waar iedereen, waar ook ter wereld, aan mee zou kunnen doen? Zou dat wereldleiders kunnen helpen om beter en rechtvaardiger klimaatbeleid te ontwikkelen?

Het klinkt opnieuw utopisch. Maar toch gebeurde het. Nakyung Lee organiseerde samen met mensen van over de hele wereld de Global Assembly. Een indrukwekkende poging om politici van een mondiaal perspectief te voorzien. Met behulp van de bevolkingsdichtheiddatabase van

ruimteorganisatie NASA werden honderd plekken op de wereld geloot om zo een eerlijke verdeling van deelnemers te krijgen. Via Zoom sprak Dalisto Banda uit Zambia met Farhat Parveen uit Pakistan, met Philomène Tshiala Ilunga uit Congo, Jan Grygoruk uit Polen en 96 anderen over de vraag hoe de mensheid de klimaat- en ecologische crisis op een eerlijke en effectieve manier kan tegengaan.¹³⁸

Om zo veel mogelijk mensen een stem te geven in dit hele proces, ontwikkelde de Global Assembly ook een toolkit waarmee iedereen ter wereld in zijn of haar eigen straat, wijk, dorp of stad een *community assembly* kon organiseren.

In december 2021 maakte de Global Assembly haar aanbevelingen bekend.¹³⁹ De deelnemers benadrukten daarin onder meer het belang van een actieve rol van burgers en burgerbewegingen in de besluitvorming rond klimaat. Het recht op een schone, gezonde en duurzame omgeving zou opgenomen moeten worden in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. De natuur heeft volgens de deelnemers intrinsieke waarde en is onlosmakelijk verbonden met al het leven op aarde. Ecocide zou daarom verboden moeten worden. In het onderwijs en in overheidscommunicatie moet veel meer aandacht geschonken worden aan klimaatverandering. En solidariteit zou centraal

moeten staan in de transitie naar een duurzame wereld: uit het oogpunt van gedeelde verantwoordelijkheid zouden landen en mensen met minder middelen gesteund moeten worden door zowel overheden als bedrijven en andere burgers.

De Global Assembly had geen politiek mandaat en dus zijn haar zeven aanbevelingen slechts ter kennisgeving aangenomen, maar toch. Het is een eerste stap. Als honderd willekeurige wereldbewoners in staat zijn om het in relatief korte tijd eens te worden over de aanpak van klimaatverandering, zegt dat wel iets. Het bewijst dat we die mindset waar Wubbo Ockels toe opriep, eigenlijk al in ons dragen.



Burgerberaden zijn een geweldig middel om de mindset van een astronaut te ervaren en te cultiveren. Een manier om uit je bubbel te breken, voorbij je eigen belevingswereld te kijken. Een manier om het grotere plaatje te zien en samen met anderen ongekende problemen aan te pakken.

Lang was Ierland het lichtende voorbeeld daarvan. Na de succesvolle burgerberaden over het homohuwelijk en de abortuswetgeving organiseerden de Ieren regelmatig burgerberaden. Een

burgerberaad over seksegelijkheid werd in 2021 afgerond, burgerberaden over biodiversiteit en het kiezen van burgemeesters zijn in voorbereiding. Een burgerberaad over drugsbeleid is aangekondigd.

Vanuit de bevolking klinkt de roep om nog meer burgerberaden, bijvoorbeeld over het onderwijssysteem of over de kansen en toekomstperspectieven van plattelandsjongeren. Niet voor niets wordt Ierland wereldwijd gezien als hét voorbeeld van deliberatieve democratie.

Maar dat is niet het hele verhaal. Want de succesverhalen ontnemen het zicht op de Ierse burgerberaden die minder of helemaal geen politieke impact hadden. Zo had het burgerberaad dat zich over de abortuswetgeving boog ook de opdracht om zich te beraden over drie andere thema's: de vergrijzing, het kiesstelsel en het klimaat. Veel te grote onderwerpen om ernaast te doen. Bovendien kregen de deelnemers daar te weinig tijd voor. Het onderwerp klimaat moesten ze bijvoorbeeld in twee weekenden zien te behappen. De aanbevelingen die daaruit voortkwamen, waren dan ook te algemeen om te vertalen in wetgeving.

Een ander nadeel van zo'n groot onderwerp is dat het leidt tot enorm veel aanbevelingen, zoals ook gebeurde bij het Franse klimaatburgerberaad.

Voor politici is dan de verleiding groot om uit die hele rits aanbevelingen naar believen te selecteren. Ambitieuze of controversiële voorstellen, zoals verlaging van de maximumsnelheid, vallen dan al snel buiten de boot.

Andere Ierse burgerberaden – zoals over de zittingstermijn van de president of over hoe referenda te organiseren – kregen wel voldoende tijd en leverden zinnige aanbevelingen op, maar het gros ervan ligt stof te vangen. ‘Dat is veel tijd en moeite – in de eerste plaats van de deelnemers – en veel publiek geld met weinig rendement’, vindt David Farrell, hoogleraar politicologie aan University College Dublin en vanaf het eerste uur betrokken bij burgerberaden in Ierland.¹⁴⁰ Volgens hem moet Ierland niet haastig doorstomen met nog meer burgerberaden, maar even stilstaan en lessen trekken uit het verleden en de nieuwe ontwikkelingen rond burgerberaden elders in Europa. Lessen dus die Nederland ook ter harte kan nemen.

Farrell noemt er een paar in *The Irish Times*: ‘De regering bepaalt te veel de onderwerpskeuze, waardoor de thema’s vaak nogal suf zijn.’ Waarom zou een burgerberaad zich over de zittingstermijn van een president of een aspect van het kiesstelsel moeten bekommeren? Er zijn wel prangender issues te bedenken. Het zou veel logischer zijn

als burgers zelf invloed hebben op de onderwerpskeuze. Bovendien zag hij het *garbage-in-garbage-out*-principe aan het werk: een zwakke, vage of algemene vraag leidt tot zwakke, vage of algemene aanbevelingen. Ook houdt de overheid te veel de organisatie in handen, in plaats van gebruik te maken van onafhankelijke organisaties die het proces kunnen begeleiden en kennis hebben van nieuwe ontwikkelingen.

Want ook dat is een probleem, volgens Farrell: de Ierse burgerberaden gebruiken telkens exact dezelfde formule, zonder na te gaan of dat effectief is, en zonder te kijken naar de innovatieve verbeteringen die inmiddels buiten de landsgrenzen zijn ontstaan. Volgens hem is vooral België een leerzame proeftuin.

In België, en dan met name in het Duitstalige Ostbelgien, gaan ze namelijk nog een stap verder.¹⁴¹ Sinds 2019 is daar, naast het gemeenschapsparlement, een permanent burgerberaad geïnstalleerd. Dit Ostbelgien-model laat zien hoeveel vertrouwen politici kunnen hebben in inwoners.

Dat vertrouwen hadden ze gekregen door een eenmalig burgerberaad rond kinderopvang in 2017. Dat beviel zo goed dat minister-president Oliver Paasch zich afvroeg of inwoners niet een meer

structurele plek konden krijgen in de besluitvorming.¹⁴² Dat zou mogelijk ook een oplossing zijn voor de ‘democratische vermoeidheid’ die hij proefde bij veel inwoners die zich nog maar nauwelijks verbonden voelden met de politiek – als ze die niet al ronduit wantrouwden.

Paasch was geïnspireerd door het boek *Tegen verkiezingen* van David Van Reybrouck en vroeg hem en zijn organisatie G1000, een platform voor democratische innovatie, te helpen om een manier te bedenken om inwoners structureel te betrekken bij de democratische besluitvorming.¹⁴³ Met een groep nationale en internationale experts ontwierpen zij in de zomer van 2018 het Ostbelgien-model, dat een jaar later unaniem aangenomen werd door het gemeenschapsparlement.

Dat model werkt zo. Om te vermijden dat de overheid met suffe of veilige thema’s komt aandraven, beslissen de burgers zélf waar het burgerberaad over moet gaan. Gelote inwoners nemen anderhalf jaar zitting in deze *Bürgerrat* (niet fulltime, maar een paar dagen per jaar) en bepalen in overleg met de andere inwoners over welke drie thema’s in die periode *Bürgerversammlungen* georganiseerd zullen worden. Vaak zijn dat onderwerpen waarvan inwoners vinden dat ze onvoldoende aandacht krijgen van de politiek. Het eerste burgerberaad ging

bijvoorbeeld over de vraag hoe de zorg verbeterd kan worden voor zowel het personeel als voor patiënten.¹⁴⁴ Momenteel vindt een burgerberaad plaats over duurzame en betaalbare huisvesting. Relevante en toch behapbare vraagstukken.

Het Ostbelgien-model combineert dus een permanent burgerberaad van anderhalf jaar dat de onderwerpen bepaalt, met ad-hoc-burgerberaden van enkele maanden die de aanbevelingen ontwikkelen. Na afloop blijft de permanente raad in contact met de politiek om de voortgang te bewaken. Niet onbelangrijk: de overheid verplicht zich om binnen een jaar te reageren en als ze toch besluit af te wijken, moet ze dat schriftelijk motiveren. Het advies is dus niet bindend, maar wel erg dwingend.

Zoals dat gaat bij fundamentele vernieuwingen oogstte dit nieuwe democratische model naast lof aanvankelijk ook argwaan en kritiek. Het gaat om een klein gewest van 78.000 inwoners, klonk het in sommige Belgische kranten, op grotere schaal zou dat toch niet werken? In Parijs denken ze daar anders over. De stad vraagt de Europese organisatie voor democratische vernieuwing FIDE om hulp bij het ontwerpen van een permanent burgerberaad. Dit ontwerp werd in oktober 2021 door de Parijse gemeenteraad aangenomen, zodat nu ook in deze miljoenenstad inwoners permanent gaan

bijdragen aan de besluitvorming. Net als Duitstalig België maakt Parijs gebruik van een combinatie van een permanent burgerberaad en ad-hoc-burgerberaden. En net als in Duitstalig België bepalen inwoners de agenda. Over een paar jaar zullen burgerberaden op deze plekken net zo normaal zijn als verkiezingen.

Het idee van een permanent burgerberaad sprong in korte tijd over van een kleine regio naar Parijs, de hoofdstad van de zevende economie ter wereld. Dat die sprong binnenkort ook naar het nationale niveau zal worden gemaakt, staat in de sterren geschreven. Welk land zal als eerste een permanent nationaal burgerberaad installeren? In de Belgische Senaat vonden in het voorjaar van 2022 al debatten plaats waarin de mogelijkheid werd besproken om die Senaat (vergelijkbaar met de Nederlandse Eerste Kamer) om te bouwen naar een volledig geloot burgerparlement.

Vergeleken met Ierland, Duitstalig België en Parijs gedraagt Nederland zich als een schildpad. Maar in de beroemde fabel van Aesopus won de schildpad het uiteindelijk van de haas. Kennelijk bestaat er zoiets als 'de wet van de stimulerende achterstand'. Democratie is natuurlijk geen wedstrijd, maar Nederland doet er goed aan de vele lessen, blauwdrukken

en voorbeelden uit het buitenland ter harte te nemen en eventueel als springplank te gebruiken om een permanent landelijk burgerberaad te installeren. Misschien wel het eerste ter wereld.

Nederland zou bijvoorbeeld honderdvijftig gelote Nederlanders vanaf 15 jaar voor anderhalf jaar kunnen benoemen met de opdracht minimaal drie ad-hoc-burgerberaden te initiëren over welk onderwerp dan ook. De politiek kan weliswaar suggesties voor onderwerpen leveren, maar het burgerberaad beslist.

Dit permanente burgerberaad zou bijvoorbeeld de status van 'openbaar lichaam' kunnen krijgen, de rechtsvorm die ook de Sociaal-Economische Raad heeft.¹⁴⁵ Op die manier zou het burgerberaad een sterk mandaat krijgen en zelfstandig kunnen opereren, terwijl de regering een toezichthouder kan aanwijzen. De grondwet hoeft er niet voor gewijzigd te worden. Het enige dat nodig is, is een gewone wet die de taken en bevoegdheden van het burgerberaad omschrijft. En vertrouwen van de politiek in de inwoners van Nederland.

*

Als inwoners moeten we niet gaan wachten tot de politiek het aandurft om het besturingssysteem

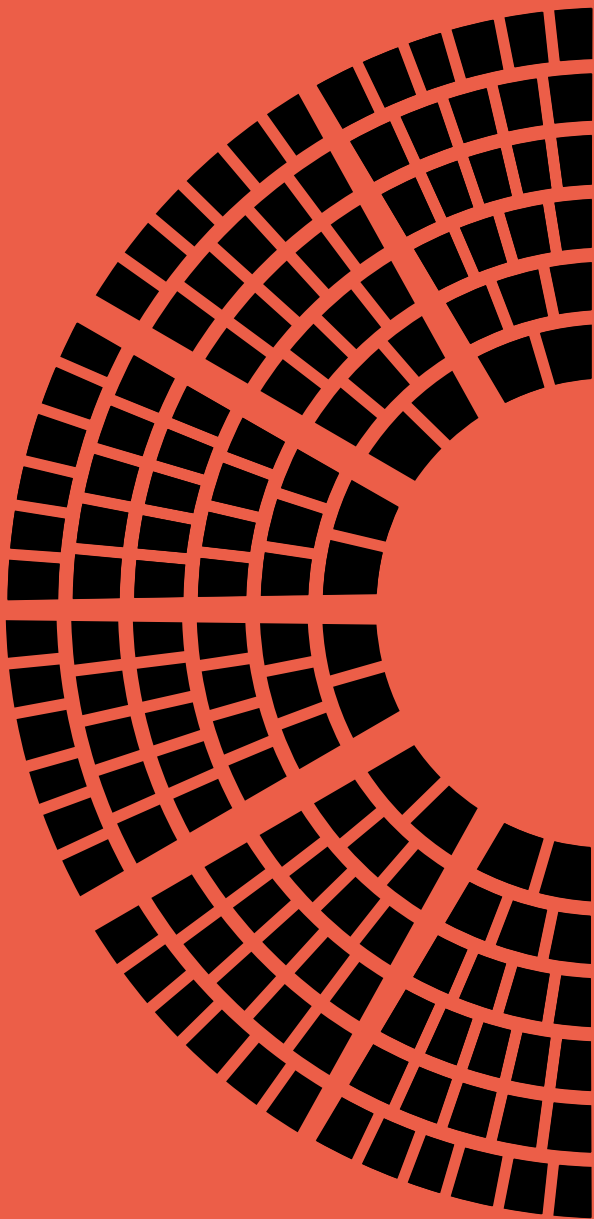
te vernieuwen. Democratische innovaties uit het verleden, zoals algemeen kiesrecht, vrouwenkiesrecht, verlaging van de stemgerechtigde leeftijd, de invoering van inspraakmogelijkheden en medezeggenschap, zijn allemaal aangezwengeld door burgers. Van vakbonden en vrouwenverenigingen tot niet-georganiseerde studenten, huurders en buurtbewoners. Ook nu zullen we politici dus een handje moeten helpen.

Het is aan ons, aan inwoners, om politici te helpen de collectieve mindset te veranderen. Allereerst door zélf te beseffen dat de politiek onze hulp nodig heeft, dat wij als inwoners onmisbaar zijn om Nederland toekomstbestendig te maken. Vervolgens kun je pleiten voor burgerberaden in jouw wijk, gemeente, provincie en natuurlijk op nationaal niveau. Je kunt ook een petitie ondertekenen zoals www.burgerberaadklimaat.nu, en je kunt familie en vrienden erover vertellen zodat steeds meer mensen weten dat zoiets als een burgerberaad bestaat. En dat het werkt. Zo ging het ook in Utrecht: inwoners drongen bij plaatselijke politici aan op meer zeggenschap en in maart 2022 nam de Utrechtse gemeenteraad bijna unaniem een motie aan om burgerberaden in te zetten.¹⁴⁶

En nu de sprong naar de landelijke politiek.

Als de Nederlandse regering haar belofte uit het coalitieakkoord wil nakomen om Europees koploper te worden in de race tegen planetaire opwarming, maar het land ondertussen niet uiteen wil laten vallen door klimaatpolarisatie, dan kan ze niet anders dan op korte termijn de hulp inroepen van de bevolking. En niet één keer, maar regelmatig.

Na veertig jaar polderen en nathouden, na veertig jaar tegenwerking en desinformatiecampagnes van de fossiele industrie, na veertig jaar schimmige en schadelijke bedrijfslobby tegen fatsoenlijk klimaat- en milieubeleid is het nu aan ons. Het is aan ons om de politiek te helpen om radicale zorg te geven aan ons unieke, kwetsbare ruimteschip aarde.



BIJLAGE

**DOE HET GOED
OF DOE HET NIET**

Klimaatverandering en biodiversiteitsverlies stellen Nederland voor ongeken­de problemen en pijnlijke beslissingen. Burgerberaden maken het makkelijker om die moeilijke beslissingen te nemen. Ze wijzen de weg naar toereikend klimaat- en milieu­beleid door de kennis en ervaring in de samenleving aan te boren.

Sterker, burgerberaden kunnen leiden tot snellere besluitvorming, beter beleid voor de langere termijn, meer democratisch zelfvertrouwen van inwoners, en meer wederzijds vertrouwen tussen politiek en bevolking.¹⁴⁷ Bovendien kunnen ze helpen om polarisatie en desinformatie tegen te gaan.

Maar om dat soort effecten te bereiken, moeten ze wel goed en tijdig georganiseerd worden. De oeso formuleerde een aantal basisprincipes voor optimale deliberatieve besluitvorming.¹⁴⁸ Daaruit zijn de volgende tien lessen te trekken:

1 STEL EEN GOEDE VRAAG

Zorg dat de vraag open, specifiek en begrijpelijk is. Een goede vraag geeft aan wat het probleem is, maar stuurt niet richting een bepaalde oplossing. Hij moet ook niet met ja of nee te beantwoorden zijn. ‘Moet er meer geld naar klimaat?’ is geen goede vraag. Beter is: ‘Hoe kan de 35 miljard euro in het klimaatfonds op een rechtvaardige manier besteed worden, zodat Nederland in 2030 60 procent minder CO₂ uitstoot dan in 1990?’

Formuleer de vraag in simpele taal. Ga naar de markt en leg de vraag voor aan een paar willekeurige voorbijgangers. Combineer ook geen vragen, maar stel ze afzonderlijk. Bijvoorbeeld: ‘Welke maatregelen kan Nederland nemen om de vraag naar energie binnen twee jaar met minimaal 25 procent te verminderen? Hoe kunnen deze maatregelen het beste ingevoerd worden?’

De vraag moet niet te groot zijn. Dat leidt tot veel aanbevelingen en een groot risico op cherry-picking door de politiek. Voor omvangrijke onderwerpen als klimaat en biodiversiteit is daarom een aantal burgerberaden nodig dat deelthema's behandelt.

Maar de vraag moet ook niet te klein zijn. Een burgerberaad kost veel tijd, geld en energie: het is zonde om dat te besteden aan een veilig of klein

onderwerp dat net zo goed op een eenvoudiger manier aangepakt kan worden.¹⁴⁹ Ook moet er iets op het spel staan. Geen onderwerpen dus waar eigenlijk al een besluit over genomen is of die op de rand van uitvoering staan. Dat werkt contraproductief, want het is schijnparticipatie. Dus niet: ‘Waar moeten de windmolens komen te staan?’ Maar: ‘Hoe zorgen we dat de productie van energie in onze regio in 2035 volledig hernieuwbaar is? En hoe houden we het gebruik voor iedereen betaalbaar?’ Of zoals de gemeente Amsterdam aan haar inwoners vroeg: ‘Hoe zorgen we dat Amsterdam haar klimaatdoelen voor 2030 gaat halen?’¹⁵⁰

Als er geen politieke wil is om bestaand beleid aan te passen, heeft het ook geen zin om daarover een burgerberaad te organiseren. Burgerberaden zijn niet bedoeld om ‘draagvlak te scheppen’ over beslist beleid. Het is precies andersom: laten zien wat er leeft in de samenleving en voor welke ambitieuze ideeën van inwoners politieke daadkracht nodig is.

2 ZORG VOOR EEN DUIDELIJK MANDAAT

Om teleurstelling en nog meer wantrouwen te voorkomen, is het belangrijk dat de politiek voorafgaand aan het burgerberaad een beloftelijst of

resolutie opstelt, zoals het Ierse Lagerhuis deed.¹⁵¹ Daarin staat duidelijk de opdracht van het burgerberaad en wat er op welke termijn met de uitkomsten zal worden gedaan. Worden de aanbevelingen bijvoorbeeld alleen besproken in de Tweede Kamer? Of worden ze ook omgezet in beleid als ze aan bepaalde voorwaarden voldoen? En op welke momenten publiceert de overheid voortgangsrapporten, waarin ze aangeeft hoe het staat met de uitvoering?

Zorg ook dat vooraf duidelijk is aan welke voorwaarden de aanbevelingen moeten voldoen. Bijvoorbeeld: een aanbeveling moet steun hebben van minimaal 75 procent van de deelnemers aan het burgerberaad en binnen bepaalde financiële of juridische kaders passen. Een voorwaarde voor uitvoering kan ook zijn dat de aanbevelingen gesteund worden door minimaal de helft van de bevolking, zoals in Ierland het geval was. In dat geval kan een meerkeuzereferendum of een preferendum gehouden worden (zie les 7).

Ook is het goed om vooraf afspraken te maken over de rol van de deelnemers na afloop van het proces. Zo kan er budget gereserveerd worden om een aantal deelnemers een monitorgroep te laten vormen. Die groep kan de politieke opvolging bijhouden en daar de samenleving over informeren.

3 WERK MET GEWOGEN LOTING

Loting is cruciaal om de deelnemers aan een burgerberaad te selecteren, omdat iedereen dan evenveel kans krijgt om mee te doen. Ook bereik je zo mensen die niet uit zichzelf deelnemen aan bijvoorbeeld inspraakavonden of andere vormen van participatie. Daarvoor is het wel belangrijk dat de loting een gewogen loting is.

Die gewogen loting verloopt in twee rondes. De eerste ronde is een volstrekt willekeurige loting, zeg van 10.000 mensen. Die mensen krijgen allemaal een uitnodiging om mee te doen aan het burgerberaad. Dat kan per brief, per telefoon, per sms of zelfs door middel van een huisbezoek (omdat veel mensen post van de overheid niet goed lezen, werden in Frankrijk alle 225.000 ingelote personen gebeld of per sms uitgenodigd). Sommige mensen diskwalificeren zichzelf meteen, omdat ze denken dat ze niet genoeg verstand van het onderwerp hebben. Iedereen nabellen is veel werk, maar helpt om duidelijk te maken dat deelnemers geen expert hoeven te zijn. Ze worden gevraagd vanwege hun ideeën, wensen en zorgen, niet vanwege hun technische kennis.

De kans is groot dat de groep mensen die aan geeft mee te willen doen uit disproportioneel veel hoogopgeleide mannen van boven de 50 bestaat.

Daarom wordt in de tweede ronde een weging toegepast op leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, et cetera. Op die manier zullen ongeveer evenveel mannen als vrouwen deelnemen, komt de leeftijdsopbouw overeen met die van de samenleving, zijn de verschillende vormen van opleiding goed vertegenwoordigd en is er bijvoorbeeld een eerlijke verdeling van mensen uit de stad en van het platteland.

Dit soort demografische kenmerken zeggen niet alles over voorkeuren en opvattingen. Daarom kun je mensen ook vragen naar hun overtuiging rond het onderwerp. Bij klimaatburgerberaden kan gevraagd worden of de deelnemer zich 'geen zorgen', 'een beetje zorgen' of 'grote zorgen' maakt over het klimaat. Zo ontstaat ook wat betreft mate van klimaatzorgen een eerlijke afspiegeling van de samenleving.

Omdat deelnemers vanwege persoonlijke redenen of ziekte kunnen uitvallen, wordt idealiter nog eens hetzelfde aantal mensen geloot voor een reservelijst. Wanneer een deelnemer uitvalt, kan iemand met een soortgelijk profiel die plek innemen.

4 NEEM BARRIÈRES VOOR DEELNAME WEG

Voor veel mensen is vijf weekenden opofferen financieel niet haalbaar omdat ze vrij moeten nemen

of kinderopvang moeten organiseren. Daarom krijgen de deelnemers naast een reiskostenvergoeding meestal ook een dagvergoeding (zo'n 85 tot 100 euro per dag) en wordt er kinderopvang geregeld.

Als een samenleving meertalig is, wordt de informatie in verschillende talen aangeboden (in Ierland bijvoorbeeld in het Iers-Gaelisch en in het Engels) en zijn er vertalers aanwezig. Een gebarentolk is van belang voor mensen met een gehoorbeperking, zowel deelnemers als degenen die het burgerberaad via een livestream volgen.

Ten tijde van de coronapandemie vonden veel burgerberaden online plaats, wat niet voor alle deelnemers even eenvoudig was. Daarom zorgde de organisatie van het burgerberaad in Schotland voor assistentie van oudere deelnemers die weinig ervaring hadden met internet. Ook kregen deelnemers die dat wilden hun dataverbruik vergoed.

5 ZORG VOOR GEBALANCEERDE INFORMATIE EN WEES TRANSPARANT

Een burgerberaad is geen foie gras. Het is niet de bedoeling dat deelnemers volgepropt worden met informatie waar ze niet om gevraagd hebben. Natuurlijk is een bepaalde hoeveelheid informatie nodig om te zorgen dat de deelnemers ongeveer

hetzelfde kennisniveau hebben. De onafhankelijke organisatie die het burgerberaad uitvoert, zal daarom samen met een groep experts een informatiepakket en een basisprogramma samenstellen dat wetenschappelijk onderbouwd en gebalanceerd is en waarin de verschillende kanten van het onderwerp belicht worden. Daarnaast moeten deelnemers vanaf het begin vooral ook zelf informatie en sprekers kunnen aanvragen.

Een onafhankelijke voorzitter heeft tot taak om te zorgen dat alle sprekers evenveel tijd hebben om hun verhaal te doen.

Omdat iedereen op een andere manier informatie opneemt, is het belangrijk dat de deelnemers gebruik kunnen maken van verschillende soorten informatie. Gebruik dus niet alleen teksten en presentaties, maar ook video's of spellen die helpen om een onderwerp te begrijpen en afwegingen te maken. Ook factcheckers zijn van belang. Zij kunnen voorstellen doorrekenen, zodat deelnemers weten wat het effect ervan is en zodoende realistische en onderbouwde aanbevelingen doen.

De informatievoorziening is niet alleen belangrijk voor de deelnemers, maar ook voor de mensen die niet ingeloot zijn. Zij moeten kunnen volgen op welke informatie het burgerberaad zich baseert. Daarom zijn alle presentaties van de deskundigen

en de vraag-en-antwoordsessies via een livestream te volgen en via de website terug te kijken. Ook alle documenten, getuigenissen en rapporten waar de deelnemers gebruik van maken, zijn via die website voor iedereen toegankelijk.

6 ZET IN OP GELIJKWAARDIG OVERLEG

Een burgerberaad is in de eerste plaats een deliberatief proces. Dat betekent dat gelijkwaardig overleg het hart vormt van alle bijeenkomsten. Uitwisselen is belangrijker dan overtuigen. Op die manier krijgen deelnemers meer begrip voor elkaar en ontdekken ze onderlinge overeenkomsten, die ze gebruiken om samen oplossingen te bedenken. Maar stel je geen walhalla voor: af en toe knettert het stevig tussen de deelnemers, leert de ervaring, en dat is ook de bedoeling. Alle verschillende perspectieven komen aan bod, ook als die onverenigbaar zijn of lijken.

Zorg dat er onafhankelijke gespreksbegeleiders aanwezig zijn om deelnemers te helpen respectvol met elkaar te praten en actief naar elkaar te luisteren. Deze gespreksbegeleiders mengen zich niet inhoudelijk in het gesprek, maar zorgen ervoor dat iedereen aan het woord komt en niemand het gesprek domineert.

De deelnemers hoeven het niet over alles met elkaar eens te worden. Ze onderzoeken waar ze elkaar wel kunnen vinden om op basis daarvan aanbevelingen te ontwikkelen.

7 BETREK DE HELE SAMENLEVING

Een burgerberaad is geen achterkamer of eenzaam eiland. Een goed burgerberaad staat in directe verbinding met de samenleving, zowel voor als tijdens en na afloop van het proces. Al ruim voor aanvang informeert een publiekscampagne over het burgerberaad. Zo veel mogelijk mensen moeten weten dat er een burgerberaad gaat plaatsvinden, welke vraag centraal staat, hoe het geheel gefinancierd is, hoe de selectie van deelnemers en experts plaatsvindt, en wat er met de uitkomsten zal gebeuren. Journalisten krijgen toegang tot al deze informatie.

Tijdens het burgerberaad moet het voor iedereen duidelijk zijn op welke informatie het burgerberaad zich baseert en waar die informatie te vinden is. Omdat lang niet iedereen de livestream zal volgen, kunnen aan het eind van iedere bijeenkomst korte video's worden gemaakt over wat er die dag is gebeurd. Ook verzoeken om inbreng, zoals de vraag van het Ierse burgerberaad aan alle Ieren om hun

gedachten over abortus te delen, helpen om de samenleving bij het burgerberaad te betrekken.

Na afloop wordt helder gecommuniceerd over de uitkomsten en politieke opvolging.

De effectiefste manier om de hele samenleving bij het burgerberaad te betrekken, is een combinatie met directe democratie. Denk aan een meerkeuze-referendum, waarbij mensen meer dan twee antwoordmogelijkheden hebben, of een preferendum, waarbij stemmers een reeks aanbevelingen op volgorde van hun voorkeur zetten.¹⁵² Burgerberaden die gevolgd worden door zulke referenda of preferenda geven politici dieper inzicht in de hoeveelheid maatschappelijke steun voor bepaalde keuzes.

8 VERTROUW INWONERS

Willekeurig gelote burgers kunnen zeer ingewikkelde problemen kraken, blijkt uit de wereldwijde praktijk. Van gentechnologie tot corona-aanpak en van klimaatverandering tot 5G: een onderwerp is niet snel te moeilijk of te beladen voor een burgerberaad. Deelnemers blijken bovendien prima in staat om voorbij hun eigen belangen te kijken en zelfs beslissingen te nemen die op de korte termijn nadelig zijn voor henzelf (bijvoorbeeld meer belasting betalen over vliegtickets of benzine), maar gunstig zijn

voor het gemeenschappelijk belang en toekomstige generaties.¹⁵³ Vertrouw burgers dus dit soort complexe of gevoelige onderwerpen toe.

De beste burgerberaden zijn die waarin deelnemers zeggenschap hebben over het verloop van het proces. Is het onderwerp duidelijk en volledig genoeg of willen ze dat bijschaven? Welke informatie vinden zij dat ze nodig hebben om goede aanbevelingen te kunnen doen? Kunnen ze zich vinden in de agenda? Hoe willen ze met de media omgaan? Hebben ze voldoende tijd of is er een extra weekend nodig? Over welke vragen of onderwerpen moet gestemd worden en hoe kan die stemming het beste verlopen?

Inwoners vertrouwen betekent ook dat de politiek op afstand blijft. Ze kan de opdracht geven, maar het ontwerp, de samenstelling van het informatiepakket en de uitvoering van het burgerberaad zijn in handen van een onafhankelijke organisatie. Vaak heeft een burgerberaad ook een toezichtcommissie, die in de gaten houdt of het burgerberaad onafhankelijk en transparant verloopt.

9 NEEM DE TIJD

Een burgerberaad verdient tijd. Tijd om het proces te ontwerpen, een goede loting uit te voeren,

experts en ervaringsdeskundigen te verzamelen en om een goede digitale omgeving op te zetten. Ook het leren en delibereren kost tijd. Hoeveel is afhankelijk van het onderwerp. De OESO noemt als absoluut minimum vier volle dagen, maar voor een onderwerp op het gebied van klimaat of biodiversiteit zijn al snel vijf of zes weekenden nodig.

Begin ook op tijd. Wat als er na de aardbeving van 2012 begonnen was met een burgerberaad over de gaswinning in Groningen, of na de eerste coronagolf met een burgerberaad over een langetermijnstrategie rond de pandemie? Dat zou een hoop ellende, zwabberend beleid en maatschappelijke woede hebben voorkomen. In onder meer Salzburg en Oregon werden vlak na de eerste golf, in de vroege zomer van 2020, al burgerberaden georganiseerd over de pandemie en de post-coronamaatschappij.¹⁵⁴

10 DOE HET VAKER

Eén burgerberaad over het klimaat maakt nog geen nieuwe democratie. Meer wederzijds vertrouwen tussen politiek en samenleving, beter beleid voor de lange termijn, minder invloed van lobbygroepen en partijbelangen – het ontstaat allemaal pas echt als burgerberaden een regelmatig

terugkerend verschijnsel worden, een vanzelfsprekend onderdeel van de democratische besluitvorming.

Daarom hebben de Belgische en Duitse regering burgerberaden in hun regeerakkoord van respectievelijk 2020 en 2021 opgenomen om zo de besluitvorming te verbeteren, en hebben Duitstalig België en Parijs permanente burgerberaden ingesteld.¹⁵⁵ Die permanente burgerberaden werken als een soort ‘Derde Kamer’. Meerdere keren per jaar initieert dat permanente burgerberaad een tijdelijk burgerbeeraad, soms over een vraag die de politiek heeft, maar nog vaker over onderwerpen die inwoners zelf aandragen.

In politiek België wordt zelfs hardop nagedacht over het omvormen van de Senaat tot een geloot burgerparlement.

De voordelen van permanente burgerberaden? De OESO noemt er verschillende. Ze zorgen voor structurele inbreng van inwoners bij nieuw beleid. Ze stellen hun eigen agenda op en zorgen ervoor dat aanbevelingen opgevolgd worden. Bovendien zijn ze makkelijker en goedkoper te organiseren dan ad-hoc-processen, en de positieve effecten, zoals meer vertrouwen en beter beleid, nemen alleen maar toe.¹⁵⁶ Politici zien steeds weer dat het werkt, dat er geen idiote aanbevelingen uit

komen, en de inwoners die deelnemen ervaren dat ze tot veel meer in staat zijn dan ze zelf vaak denken.

Die effecten werken ook door nadat een burgerberaad is afgelopen. Voor deelnemers is het vaak een transformatieve ervaring die hen inspireert om politiek of maatschappelijk actief te worden.¹⁵⁷ Ze beseffen dat zij wel degelijk een verschil kunnen maken. Dat mensen zoals zij de democratie kunnen versterken en onmisbaar zijn om de toekomst leefbaar te houden.

DANKWOORD

Democratie is een gezamenlijk project, maar een boek schrijven ook. Ik ben het slimme, creatieve, hardwerkende team van *De Correspondent* heel dankbaar voor de inspirerende samenwerking, in het bijzonder Andreas Jonkers en Willemijn Lindhout. Ook veel dank ben ik verschuldigd aan Charley Fiedeldij Dop, Tom van der Meer, Jelmer Mommers, David Van Reybrouck en Walter Wittkamp voor hun kritische opmerkingen bij het manuscript. Max Rovers, bedankt voor het visuele meedenken.

Liefde, humor en lange wandelingen waren onmisbaar voor lichaam, geest en boek – dank daarvoor, lieve David.

BRONNEN

- 1 De integrale versie van Beatrix' kersttoespraak kun je lezen in: Jeroen den Blijker en Harriët Salm, 'De kersttoespraak van Beatrix uit 1988 is heel actueel: "Langzaam sterft de aarde"', *Trouw* (24 december 2018).
- 2 Beatrix baseerde zich voor deze toespraak waarschijnlijk op de toen net verschenen eerste milieuraapportage van het RIVM: Fred Langeweg (red.), *Zorgen voor morgen. Nationale milieuverkenning 1985-2010*, Samsom (1988). Daarnaast was er internationaal al veel wetenschappelijke kennis over de opwarming van de aarde en de oorzaken daarvan; daar ga ik in het eerste hoofdstuk verder op in.
- 3 De Nederlandse natuur staat er 'ronduit slecht' voor volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur: *Natuurinclusief Nederland. Natuur overal en voor iedereen* (maart 2022). Jasmijn Missler, 'Hoe dertig jaar beleid en 11 miljard de natuur niks hebben opgeleverd', *Trouw* (28 mei 2020). Alle rode lijsten zijn te vinden op de site van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: 'Rode lijsten', *Beschermde*

- natuur in Nederland: soorten en gebieden in wetgeving en beleid* (geraadpleegd 8 maart 2022).
- 4 Hannah Ritchie en Max Roser, 'Netherlands: How much electricity does the country consume each year?', *Our World in Data* (geraadpleegd 7 maart 2022) en Pieter Boot, *Ervaringen met energie- en klimaatbeleid in omringende landen: wat kunnen we ervan leren? Achtergrondstudie Klimaat- en Energieverkenning 2021*, PBL (juni 2021).
- 5 Geerten Waling, *Zetelroof. Fractiediscipline en afsplitsing in de Tweede Kamer 1917-2017*, Uitgeverij Vantilt (2017), p. 12. Waling baseert zich op een onderzoek naar het stemgedrag in de Tweede Kamer tussen 2013 en 2016: 'Stemgedrag Tweede Kamer 2013-2016 nader bekeken', datagraver.com. Volgens onder meer de Parlementaire Monitor stemden Tweede Kamerleden tot 1990 nog wel eens afwijkend van hun fractie, maar komt dat sindsdien nauwelijks nog voor.
- 6 Herman Tjeenk Willink, *Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*, Prometheus (2021).
- 7 Michael K. MacKenzie, *Future Publics. Democracy, Deliberation, and Future-Regarding Collective Action*, Oxford University Press (2021).
- 8 *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave. Database update 2021*, OESO (2021).
- 9 Wubbo Ockels, *TROS TV Show* (7 december 2014). In deze

- aflevering vertellen Ivo Niehe en Joos Ockels, de weduwe van Wubbo, ook hoe die videoboodschap tot stand kwam.
- 10 Jeff Tollefson, 'Scientists raise alarm over "dangerously fast" growth in atmospheric methane', *Nature* (8 februari 2022).
- 11 De werking van klimaatverandering is zelfs al meer dan een eeuw bekend, zij het eerst alleen theoretisch. Voor een overzicht van wat er wanneer bekend was, zie deze overzichtelijke tijdlijn: 'The Discovery of Global Warming', Spencer Weart & American Institute of Physics (geraadpleegd 8 maart 2022). Een grote afwezigheid in deze tijdlijn is de Amerikaanse vrouwelijke wetenschapper Eunice Newton Foote, die al in 1856 op basis van een eigen experiment voorspelde dat de aarde zou opwarmen als de hoeveelheid koolstofdioxide in de atmosfeer zou toenemen.
- 12 Lyndon B. Johnson, 'Special Message to the Congress on Conservation and Restoration of Natural Beauty' (8 februari 1965), te vinden op de website van The American Presidency Project.
- 13 Nathaniel Rich, 'Losing Earth: The Decade We Almost Stopped Climate Change', *The New York Times* (1 augustus 2018).
- 14 Jelmer Mommers, 'Shell erkent al dertig jaar het gevaar van klimaatverandering (en deze film bewijst dat)', *De Correspondent* (28 februari 2017).
- 15 'Koning spreekt in zeven kersttoespraken niet over klimaat', *nos* (25 december 2019).

- 16 Dit hele proces is minutieus beschreven door Nathaniel Rich in 'Losing Earth' (1 augustus 2018). Een minstens zo gedetailleerde uiteenzetting van wat de (Amerikaanse) olie-industrie wanneer wist over klimaatverandering en wat ze met deze kennis deed, vind je in dit rapport van het Center for International Environmental Law: *Smoke and Fumes. The Legal and Evidentiary Basis for Holding Big Oil Accountable for the Climate Crisis*, CIEL (november 2017).
- 17 Platform Authentieke Journalistiek, 'Het Nederlandse bedrijfsleven financierde negen jaar lang een klimaatscepticus', *Follow the Money* (22 februari 2020). Hoe deze financiering in zijn werk ging en verdoezeld werd, lees je in: Platform Authentieke Journalistiek, 'De boekhouding van "klimaatscepticus" Böttcher', *Follow the Money* (10 maart 2020).
- 18 In 1988 deed het RIVM in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onderzoek naar de staat van het klimaat en het milieu: *Zorgen voor morgen. Nationale milieuverkenning 1985-2010* (1988). De Tweede Kamer vroeg in 1996 een parlementaire commissie onderzoek te doen naar klimaatverandering en het broeikaseffect in het bijzonder: Eimert van Middelkoop e.a., *Kameronderzoek klimaatverandering*, parlementair onderzoek Tijdelijke Commissie Klimaatverandering (september 1996).

- 19 Opvattingen over klimaat en milieu lijken volgens het SCP meer dan voorheen samen te hangen met politieke voorkeur. Het percentage mensen dat vindt dat onvoldoende is aangetoond dat fossiele brandstoffen van invloed zijn op klimaatverandering nam tussen 2016 en 2020 toe van 19 naar 32 procent. De meeste mensen die deze stelling onderschrijven, stemmen op PVV of FVD, blijkt uit het Continu onderzoek burgerperspectieven (COB) van het SCP. *Klimaatbeleid en de samenleving. Een korte samenvatting van inzichten uit het SCP-onderzoek op het vlak van duurzame samenleving*, SCP (2020), p. 11 en 13.
- 20 Rianne Kloosterman e.a., 'Klimaatverandering en de energietransitie. Opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2020', CBS (4 juni 2021).
- 21 Rechtbank Den Haag, 'Staat moet bescherming bieden', uitspraak 24 juni 2015.
- 22 *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation, Vulnerability. Summary for policymakers*, working group 2 contribution to the Sixth Assessment Report of the IPCC (2022), p. 35.
- 23 *Klimaatsignaal '21. Hoe het klimaat in Nederland snel verandert*, KNMI (2021).
- 24 Paul Lucas e.a., *Insights from Global Environmental Assessments: Lessons for the Netherlands*, PBL (2020).
- 25 *Nederland Fit for 55? Mogelijke gevolgen van het voorgestelde EU-klimaatbeleid. Policy brief*, PBL (september 2021).
- 26 Dat democratieën wereldwijd onder druk staan,

- concluderen onder andere Freedom House en de Economist Intelligence Unit in hun jaarlijkse rapporten over de staat van vrijheid en democratie in de wereld: Sarah Repucci en Amy Slipowitz, 'Freedom in the World 2021. Democracy under Siege', Freedom House (2022) en *Democracy Index 2021*, EIU (2022).
- 27 Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*, Boom uitgevers Amsterdam (2018), pp. 79-80 en Hans Schmeets en Jeanet Exel, 'Vertrouwen, maatschappelijk onbehagen en pessimisme', CBS (31 juli 2020), pp. 9-12.
- 28 Wouter Mensink, *Barstjes in de lokale gemeenschap. Conflicten over verduurzamingsplannen in de leefomgeving*, SCP (maart 2021).
- 29 Vergelijk de ronkende taal op de website van de Rijksoverheid – 'Rijksoverheid stimuleert innovatie', Rijksoverheid.nl (geraadpleegd 8 maart 2022) – met het Europese Innovatie Scorebord, waar Zwitserland, Zweden, Finland, Denemarken en België boven Nederland staan: 'EIS-RIS 2021. European and Regional Innovation Scoreboards 2021', ec.europa.eu (geraadpleegd 8 maart 2022).
- 30 Zie bijvoorbeeld het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (2018). De commissie wijst hierbij onder meer op het fenomeen waarbij

een partij veel kiezers (of zelfs de meerderheid) vertegenwoordigt, maar het gros van die kiezers zich niet herkent in de standpunten die die partij inneemt bij besluiten. Dit wordt ook wel de ‘Ostrogorski-paradox’ genoemd. Hoe meer een regeerakkoord het resultaat is van uitruil en hoe sterker coalitiepartijen zich moeten verplichten aan het regeerakkoord, hoe meer dit fenomeen speelt. Vooral rond gevoelige en polariserende onderwerpen kan dit tot groot onbegrip in de samenleving leiden (pp. 58-59).

- 31 Ron van Wonderen, *Democratisch bewustzijn in Nederland. Over de ontvankelijkheid voor illiberaal en antidemocratisch gedachtegoed en de weerbaarheid daartegen*, Verwey-Jonker Instituut (2021).
- 32 Paul Dekker en Josje den Ridder, ‘Het politiek-culturele verschil’, *Verskil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*, SCP (2014), pp. 187-189 en Kim Putters, *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*, scp (2022), p. 9.
- 33 Bram Eidhof, ‘Waarom er straks weer amper mbo’ers in de Kamer zitten (en hoe we dat kunnen voorkomen)’, *de Volkskrant* (10 maart 2021).
- 34 Mark Bovens en Anchrít Wille, *Diplomademocratie. Over de spanningen tussen meritocratie en democratie*, Bert Bakker (2010). Zie ook het ontluisterende boek van Michael J. Sandel, *De tirannie van verdienste. Over de toekomst van de democratie*, Ten Have (2020).

- 35 Wouter Schakel en Daphne van der Pas, 'Degrees of influence. Educational inequality in policy representation', *European Journal of Political Research*, vol. 60, nr. 2 (2021), pp. 418-437. Daarom riep SCP-directeur Kim Putters de nieuwe regering nadrukkelijk op meer rekening te houden met de ervaring van burgers met een praktische opleiding of mensen die te maken hebben met een combinatie aan problemen zoals onzeker werk, te hoge zorgkosten en te weinig digitale kennis om altijd zelfredzaam te kunnen zijn. *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025* (2022).
- 36 Coen van de Ven, 'Hoe Den Haag uit Nederland verdween. De afname van regionale voorzieningen', *De Groene Amsterdammer* (13 oktober 2021).
- 37 Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021).
- 38 Nationale ombudsman, *Verscheurd vertrouwen. Hoe kan de overheid de relatie met bewoners in aardgasgebieden versterken? Een reconstructie van onderzoek en aanbevelingen* (oktober 2021).
- 39 Uit de *Monitor Burgerparticipatie 2018* van ProDemos blijkt dat inspraakavonden de meest voorkomende vorm zijn van participatie, die in bijna 98 procent van de onderzochte gemeenten wordt gebruikt. Tegelijkertijd geeft deze vorm burgers weinig zeggenschap, want in 83 procent van de gevallen worden inspraakavonden

- ingezet om informatie of advies bij burgers op te halen, niet om ze mee te laten beslissen. Tessa van den Bongaardt, *Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, ProDemos (mei 2018), p. 16 en 19. Zie ook de opmerkingen van inwoners in het onderzoek dat de Nationale ombudsman liet uitvoeren naar burgerparticipatie bij infrastructuurprojecten: Caroline Luttmer e.a., *Een goed begin is het halve werk. Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten*, rapportnummer 2019/41 (10 oktober 2019).
- 40 'Burgers voelen zich niet gehoord: "Als overheid hebben we wel wat uit te leggen"', Omroep Gelderland (5 maart 2021).
- 41 Bram Logger en Parcival Weijnen, 'Hoezo inspraak? In de praktijk staat de burger vaak buitenspel', *Vrij Nederland* (29 januari 2022).
- 42 De Nationale ombudsman spreekt van een 'spanningsveld' tussen de theorie en praktijk van participatie: *Een goed begin is het halve werk. Een onderzoek naar participatie bij infrastructurele rijksprojecten* (10 oktober 2019).
- 43 'Hoezo inspraak? In de praktijk staat de burger vaak buitenspel' (29 januari 2022).
- 44 "De overheid huurt de duurste advocaten om te procederen tegen eigen burgers", NOS (9 januari 2022).
- 45 Marc Chavannes, 'Zolang de uitvoering hapert, blijft het

- zoeken naar vertrouwen in de overheid. Computer says: get your act together', *De Correspondent* (31 januari 2022).
- 46 'Raad van State zegt na zelfonderzoek sorry tegen toeslagenouders', *NOS* (19 november 2021).
- 47 Esther Lammers, 'Oud-ombudsman Alex Brenninkmeijer ziet in de toeslagenaffaire geen bedrijfsongeluk maar een falend systeem', *Trouw* (31 december 2020).
- 48 Ariejan Korteweg en Eline Huisman, *Lobbyland. De schaduw machten die ons besturen*, De Geus (2016).
- 49 Jasper van Teeffelen, 'Dit zijn de lobby's die het vaakst toegang krijgen tot het kabinet', *Follow the Money* (3 juli 2018).
- 50 *Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access*, OESO (2021).
- 51 Philip van Praag, 'Is politieke invloed te koop?', *De Hofvijver*, Montesquieu Instituut (29 maart 2021).
- 52 Redactie, 'Nederlandse miljonairs steunen campagnes politieke partijen', *NRC* (11 maart 2021).
- 53 Van der Wind was voorzitter van de fondsenwerving van het CDA en bovendien lid van het campagne team.
- 54 Niels Markus, 'De CDA-ruzie laat zien dat er regels voor partijfinanciering nodig zijn. "Dit is toegestane corruptie"', *Trouw* (15 juni 2021).
- 55 David Van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, De Bezige Bij (2013), pp. 77-88.
- 56 Samen met Daan Roovers schreef ik hierover dit artikel:

- 'Als alle stemmen gelden', *Filosofie Magazine* (februari 2021), pp. 22-27.
- 57 Hélène Landemore, *Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton University Press (2020), p. 60.
- 58 Maarten Allers en Harm Rienks, *De invloed van kiezers op de lokale belastingen*, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (2022).
- 59 Graham Smith geeft een kraakheldere analyse van de oorzaken en gevolgen van 'democratische bijziendheid' in zijn boek *Can Democracy Safeguard the Future?*, Wiley (2021).
- 60 *A world at risk. Annual report on global preparedness for health emergencies*, Global Preparedness Monitoring Board (2019). De Global Preparedness Monitoring Board is een samenwerkingsverband van de Wereldbank en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).
- 61 Patrick Bolton e.a., *The Green Swan. Central banking and financial stability in the age of climate change*, BIS (2020). Zie bijvoorbeeld ook: hoofdredactioneel commentaar, 'The Cost of Climate Inaction', *Nature*, vol. 561, nr. 433 (2018).
- 62 Het Japanse Future Design is een deliberatieve methode om beleidskeuzes te maken waarbij een aantal van de aanwezigen de rol van toekomstige generaties aanneemt en in hun belang spreekt. Keiichiro Kobayashi, 'Future Design. A new policymaking system

- for future generations', *VoxEU* (8 maart 2019). Michael K. MacKenzie geeft verschillende manieren waarop toekomstige generaties een stem kunnen krijgen in het heden: *Future Publics. Democracy, Deliberation, and Future-Regarding Collective Action*, Oxford University Press (2021).
- 63 Josje den Ridder e.a., *De sociale staat van Nederland 2020*, SCP (2020), p. 28.
- 64 *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (2018), p. 80.
- 65 *De sociale staat van Nederland 2020* (2020), p. 28 en Annemarie Wennekers e.a., *De sociale staat van Nederland 2019*, SCP (2020).
- 66 Dat geloof in de democratie is trouwens ook niet onwankelbaar: ruim 20 procent van de Nederlanders, zo blijkt uit onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut, denkt dat een autocratische leider soms een betere optie is dan een parlementaire democratie, 13 procent vindt een sterke autocratische leider per definitie beter. *Democratisch bewustzijn in Nederland* (2021), pp. 7-8.
- 67 Onderzoekers van Wageningen University & Research ontwikkelden een toekomstvisie voor Nederland in 2120, waarin woongebieden meer geclusterd zijn om voldoende ruimte te geven aan de natuur en adequate waterkering: 'Nederland in 2120', Wageningen University & Research (geraadpleegd op 8 maart 2022). Om beter te begrijpen wat ervoor nodig is om

- Nederland 'droog' te houden, lees vooral: Rutger Bregman, *Het water komt. Een brief aan alle Nederlanders*, De Correspondent (2020).
- 68 Frederic Hanusch, 'Analysis I: more leads to more – positive statistical trends', *Democracy and Climate Change*, Routledge (2018).
- 69 'Coalitieakkoord "Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst"', Rijksoverheid.nl (2021). Als reactie op dit coalitieakkoord schreef ik het opiniestuk 'Een nieuwe bestuurscultuur? Laat burgers dan meepraten, zoals in Frankrijk en Duitsland', *Trouw* (23 december 2021). De volgende alinea's heb ik aan dat opiniestuk ontleend.
- 70 *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, OESO (2020) en de *Database update 2021*, OESO (2021). Ook houdt de OESO een database bij van alle deliberatieve processen: 'Database of Representative Deliberative Processes'.
- 71 Geerten Boogaard en Ank Michels in: *G1000. Ervaring met burgertoppen*, Boom bestuurskunde (2016), pp. 58-69.
- 72 Zie bijvoorbeeld: Stephen Neill, 'Polarised and dysfunctional abortion debate deprives us of middle-ground perspective', *The Irish Times* (4 juni 2013).
- 73 In hoger beroep kreeg het meisje deze toestemming wel, omdat het hooggerechtshof oordeelde dat er een grote kans was dat het meisje zichzelf zou doden en de zwangerschap dus een substantieel gevaar voor haar

- leven vormde. Sinead O'Carroll, 'Twenty years on: a timeline of the X case', *thejournal.ie* (6 februari 2012).
- 74 Dáil Éireann (Lagerhuis), 'Resolution Approving Establishment of the Citizens' Assembly' (juli 2016).
- 75 De citaten van deelnemers heb ik ontleend aan de korte documentaire van Patrick Chalmers, *When Citizens Assemble* (2017), en aan het interview dat een aantal van hen gaf aan *The Irish Times*: Ronan McGreevy, 'Why did Citizens' Assembly take liberal view on abortion?', *The Irish Times* (30 juni 2017).
- 76 De volledige deelnemerslijst is net als alle andere informatie over het Ierse burgerberaad te vinden op 2016-2018.citizensassembly.ie. Voor de inhoudelijke beschrijving van het burgerberaad heb ik dankbaar gebruikgemaakt van het uitgebreide eindrapport: *First Report and Recommendations of the Citizens' Assembly. The Eighth Amendment of the Constitution, The Citizens' Assembly* (2017).
- 77 Het debat rond abortus heeft twee polen: het pro-life-standpunt dat stelt dat het ongeboren leven boven alles beschermd moet worden en het pro-choice-standpunt dat de keuzevrijheid en autonomie van de vrouw centraal stelt. Natuurlijk zijn er daarnaast ook veel mensen die zich niet of maar ten dele in die standpunten kunnen vinden, zij vormen de categorie 'onbeslist'.
- 78 Voor de citaten van Louise Caldwell heb ik

gebruikgemaakt van de documentaire *When Citizens Assemble* (2017) en van het opiniestuk dat zij schreef: Louise Caldwell, 'I took part in a citizens' assembly – it could help break the Brexit deadlock', *The Guardian* (16 januari 2019).

- 79 Die persoonlijke getuigenissen en een verantwoording van de selectie vind je onder 'submissions' op de website 2016-2018.citizensassembly.ie.
- 80 De zes audio-opnames zijn terug te vinden onder 'Meetings' bij de bijeenkomst van 4 maart 2017 op de website 2016-2018.citizensassembly.ie/en/meetings. Voor een beschrijving van de selectie, zie: *First Report and Recommendations of the Citizens' Assembly*, pp. 71-73.
- 81 Antwoord 55 in appendix B van *First Report and Recommendations of the Citizens' Assembly*, p. B22. In de laatste bijeenkomst kregen de deelnemers de vraag om (als ze dat wilden) hun commentaar en opmerkingen op te schrijven, zodat deze verwerkt konden worden in het uiteindelijke rapport.
- 82 'Why did Citizens' Assembly take liberal view on abortion?' (30 juni 2017).
- 83 'Note on Proposed Structure and Procedure for April Weekend', secretariaat The Citizens' Assembly (22-23 april 2017).
- 84 Alle stembiljetten, uitleg en stemresultaten zijn te vinden onder 'Fifth Meeting' op 2016-2018.citizensassembly.ie/en/meetings.

- 85 De deelnemers die voor legalisering van abortus stemden, verschilden wel van mening over de duur van de zwangerschap: 48 procent van hen vond dat afbreking tot de twaalfde week zou moeten worden toegestaan, 44 procent vond tweeëntwintig weken de uiterste termijn en 8 procent van hen vond dat er geen tijdperiode in de wet zou moeten worden opgenomen.
- 86 Antwoord 37 in appendix B van *First Report and Recommendations of the Citizens' Assembly*, p. B16.
- 87 *When Citizens Assemble* (2017).
- 88 Antwoord 2 in appendix B van *First Report and Recommendations of the Citizens' Assembly*, p. B3.
- 89 Antwoord 24 in appendix B van *First Report and Recommendations of the Citizens' Assembly*, p. B12.
- 90 Aldus Louise Caldwell, 'I took part in a citizens' assembly – it could help break the Brexit deadlock' (16 januari 2019).
- 91 Op aandringen van burgerbeweging We the Citizens vond in 2013-2014 een conventie plaats over de grondwet. Daaraan namen 66 gelote burgers en 33 politici deel die samen onder andere voorstellen ontwikkelden om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen en het kiesstelsel te hervormen. Het opzienbarende onderwerp was de vraag of de grondwet het huwelijk tussen mensen van hetzelfde geslacht moest toestaan. Het burgerberaad oordeelde van wel, wat bevestigd werd door het referendum dat erop volgde, waardoor

het homohuwelijk in Ierland vanaf 2015 een feit was. Verreweg het beste artikel over de Ierse conventie over het homohuwelijk is: Bastian Berbner, 'Ich und der ganz Andere', *Süddeutsche Zeitung Magazin* (25 mei 2018). De Engelse vertaling ('The Other Guy and Me') is te vinden op de website van de True Story Award.

- 92 Art O'Leary, livecast 'A Gift to Democracy', Pakhuis de Zwijger (28 april 2021).
- 93 *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave* (2020). De redenen die ik hieronder noem, zijn te vinden in: 'Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy', *OECD Public Governance Policy Papers*, nr. 12, OESO (2021), p. 8.
- 94 Hélène Landemore geeft een uitgebreide beschrijving en analyse van dit proces in het hoofdstuk 'Let the people in! Lessons from a modern Viking saga', in: *Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century* (2020), pp. 152-178.
- 95 *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave* (2020). Onderstaande voorbeelden heb ik grotendeels gevonden op het bijna realtime bijgehouden overzicht 'Citizens Assemblies Worldwide' op buergerrat.de (geraadpleegd 14 februari 2022). Het voorbeeld van Zuid-Korea vond ik in een artikel van Se Young Jang, 'South Korea's Nuclear Energy Debate. South Korea's experiment in deliberative democracy will impact

- President Moon Jae-in's nuclear phase-out policy', *The Diplomat* (26 oktober 2017). Een lijst met circa vierhonderd burgerberaden die wereldwijd hebben plaatsgevonden – of nog lopen – vind je op participedia.net. En als je echt een *deep dive* wilt nemen, gebruik dan de 'Database of Representative Deliberative Processes' die de OESO heeft aangelegd.
- 96 Een interessante lijst met 'coronaburgerberaden' kun je vinden op de website: 'With citizens' assemblies against COVID-19', buergerrat.de (geraadpleegd 20 februari 2022).
- 97 Nederland heeft in Europees verband afgesproken om in 2020 14 procent hernieuwbare energie op te wekken, maar kwam niet verder dan 11 procent. '11 procent energieverbruik in 2020 afkomstig uit hernieuwbare bronnen', CBS (31 mei 2021) en *Ervaringen met energie- en klimaatbeleid in omringende landen: wat kunnen we ervan leren?* (juni 2021).
- 98 In bestuurlijke kringen wordt de term 'burgerforum' gebruikt, wat hetzelfde is als een burgerberaad. 'Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum kiesstelsel over het toekomstig kiesstelsel', Burgerforum kiesstelsel (2006).
- 99 Zie bijvoorbeeld: *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (2018), p. 115.
- 100 Rosanne Kropman, 'Hoe de wetenschap werd overgeslagen bij het klimaatberaad', *Trouw* (19 oktober 2019). Door het ontbreken van de wetenschap werden

- relevante nieuwe inzichten niet in overweging
genomen, zoals de conclusie van het IPCC in 2018 dat
er veel meer moest gebeuren dan beloofd was in het
klimaatakkoord van Parijs om de opwarming van
de aarde tot 1,5 graad te beperken. Het CPB en het
Planbureau voor de Leefomgeving waren wel aanwezig
bij de klimaattafels, maar ze hadden alleen een
reactieve rol, namelijk het doorrekenen van voorstellen.
- 101 Pieter van den Brand, 'Warmtetransitie raakt lokaal
in het slop', *Gemeente.nu* (18 november 2021). Voor
het protest tegen biomassacentrales, zie bijvoorbeeld:
Rob Berends, 'Weer protest tegen biomassacentrale in
Arnhem: "Ik krijg er hoofdpijn van"', *De Gelderlander* (24
november 2020).
- 102 *Klimaatbeleid en de samenleving* (2020).
- 103 *Klimaatrapport: toekomstbepalende keuzes voor onze
samenleving. De energietransitie vanuit burgerperspectief*, SCP
(2021).
- 104 Veel informatie over de Franse Convention Citoyenne
pour le Climat kun je vinden op de (tweetalige) website:
conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/.
- 105 Zie de website van de *gilets citoyens*: 'Qui sommes-nous?',
giletscitoyens.org (geraadpleegd 8 maart 2022).
- 106 Angela Dekker, 'De Franse Burgerraad voor Klimaat
blijkt een wassen neus. "Macron heeft ons verraden"', *De
Groene Amsterdammer* (28 juli 2021).
- 107 Gert Van Langendonck, 'Wij waren 150 steentjes in de

- schoenen van Macron. Interview Grégoire Fraty', *NRC* (31 maart 2021).
- 108 De Franse politicoloog Dimitri Courant, die het Franse burgerberaad op de voet volgde, schreef er dit leerzame en kritische artikel over: 'The promises and disappointments of the French Citizens' Convention on Climate', *Public Deliberation* (9 juni 2021).
- 109 Grégoire Fraty en Ondine Khayat, *Moi, citoyen. L'aventure de la Convention Citoyenne pour le Climat vue de l'intérieur*, Éditions First (2021), pp. 203-204. Zie ook de documentaire van Yann Arthus-Bertrand, te vinden (en te ondertitelen) op YouTube: 'Les 150 - des citoyens s'engagent après la convention citoyenne pour le climat' (7 december 2021).
- 110 'Wij waren 150 steentjes in de schoenen van Macron' (31 maart 2021). Ook de andere uitspraken van Fraty heb ik aan dit interview ontleend.
- 111 'Les mesures de la Convention citoyenne séduisent les Français... à l'exception notable des 110 km/h', *Odoxa* (25 juni 2020).
- 112 'Réponse du Président de la République aux membres de la Convention Citoyenne pour le Climat' (29 juni 2020). Zowel de videoregistratie als de uitgeschreven speech van Macron is te vinden op: elysee.fr.
- 113 De uitspraken van Cyril Dion heb ik ontleend aan: 'De Franse Burgerraad voor Klimaat blijkt een wassen neus' (28 juli 2021).

- 114 Mehr Democratie, 'Impressions of the French citizens' assembly', YouTube (22 juni 2020).
- 115 Adrien Fabre e.a., 'Who Are the Citizens of the French Convention for Climate?', Paris School of Economics, working paper nr. 2021-39 (april 2021).
- 116 Voor de samenstelling van deze burgerberaden, zie: 'Who took part?', climateassembly.uk en 'How it works. How were members selected?', climateassembly.scot.
- 117 Samen met Extinction Rebellion maakte ik bijvoorbeeld het boek *Nu het nog kan*, waarin ik ook een artikel schreef over burgerberaden. Extinction Rebellion, *Nu het nog kan*, De Bezige Bij (2020).
- 118 'Motie van het lid Agnes Mulder c.s. over de mogelijkheden van burgerpanels', motie nr. 32813-578, ingediend 7 oktober 2020, gestemd 13 oktober 2020. De motie werd met 127 van de 150 stemmen aangenomen; alle partijen stemden voor, met uitzondering van PVV, FVD en Van Haga.
- 119 Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid, *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen* (maart 2021), p 43. De voorwaarden die ik hierna noem, staan op p. 5 en 6, het afbreukrisico op p. 39. Het adviesrapport en de feedback van de klankbordgroep zijn te vinden op de website van de Rijksoverheid: *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen*, [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl) (maart 2021).
- 120 *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen* (maart 2021), p 41.

- 121 Dit deden wij als coalitie Burgerberaad Klimaat & Milieu. Onder andere onze brieven aan informateurs zijn te vinden op burgerberaadklimaat.nu.
- 122 ‘Coalitieakkoord “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst”’ (2021).
- 123 Rob Jetten, ‘Kamerbrief over uitwerking coalitieakkoord onderdeel Klimaat en Energie’, Rijksoverheid.nl (11 februari 2022).
- 124 *Regeerakkoord. Voor een welvarend, solidair en duurzaam België*, belgium.be (30 september 2020), pp. 82-83.
- 125 Ank Michels, ‘Wat kunnen we leren van lokaal georganiseerde burgerfora?’, *Nationale burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021), pp. 32-42.
- 126 Dit was onderdeel van het project ‘Climate Citizens’ Assemblies: learning with, from and for Europe’, dat ik samen ontwikkelde met programmamaker Charley Fiedeldij Dop en stagiaire Yadira de Jong van Pakhuis de Zwijger. Behalve webinars (livecasts) maakten we ook podcasts en publiceerden we een reeks artikelen, die allemaal terug te vinden zijn op: dezwijger.nl/dossiers/climate-citizens-assemblies. De eindconclusies kun je vinden op de website cca-project.org.
- 127 ‘Designing for Legitimacy’, livecast Pakhuis de Zwijger (19 mei 2021).
- 128 Gaspard d’Allens e.a., ‘Convention pour le climat:

- seules 10% des propositions ont été reprises par le gouvernement', *Reporterre* (31 maart 2021).
- 129 Charlotte Wagenaar deed onderzoek naar meerkeuzereferenda, zie onder meer haar proefschrift: *Voting beyond vetoing. Variations in agenda-setting and balloting procedures for multi-option referendums*, Tilburg University (2021). David Van Reybrouck schreef over het preferendum: 'Geef burgers échte invloed op het klimaatbeleid met het preferendum', *NRC* (8 oktober 2021). Je kunt meer lezen over de combinatie van deliberatieve en directe democratie in: Frank Hendriks e.a., *Referenderen en delibereren. Een verkenning van bindend correctieve referenda en combinaties met deliberatieve democratie*, Tilburg University (2020).
- 130 Simon Kofe, 'We are sinking', COP26 (9 november 2021).
- 131 UNICEF becijferde dat in 2019 24,9 miljoen mensen hun woonplaats moesten verlaten als gevolg van natuurrampen (die ze '*manifestations of climate change*' noemt), tegen 8,5 miljoen mensen die zichzelf vanwege conflicten elders in veiligheid moesten brengen. *Climate Mobility and Children. A virtual symposium. Summary report*, UNICEF (november 2020).
- 132 Jocelyn Timperley, 'The broken \$100-billion promise of climate finance – and how to fix it', *Nature* (20 oktober 2021).
- 133 Ian Parry e.a., *Still Not Getting Energy Prices Right: A Global and Country Update of Fossil-Fuel Subsidies*, IMF

(24 september 2021). Nederland verstrekt volgens een zelfrapportage van de overheid 4,48 miljard euro per jaar aan fossiele subsidies. Onderzoek van Milieudefensie in samenwerking met Oil Change International concludeert dat de totale overheidssteun (naast subsidies ook internationale steun en steun via staatsbedrijven zoals Gasunie en GasTerra) aan de fossiele industrie jaarlijks 8,3 miljard euro bedraagt. *Factsheet. Sponsor de toekomst, niet het verleden. Fossiele overheidssteun in Nederland*, Milieudefensie (2020). Assia Elgouacem en Peter Journeay-Kaler, *The Netherlands's Effort to Phase Out and Rationalise its Fossil-Fuel Subsidies. An OESO/IEA review of fossil-fuel subsidies in the Netherlands*, OESO/IEA (2020).

- 134 Nanettew, 'Samoa Prime Minister tells COP26: "There are no trade-offs, we are negotiating the survival of our islands"', SPREP (5 november 2021).
- 135 Ryan Heath, 'The world is on fire and our leaders are failing, poll finds', *Politico* (8 februari 2022).
- 136 Caroline Hickman e.a., 'Climate anxiety in children and young people and their beliefs about government responses to climate change: a global survey', *The Lancet*, vol. 5, nr. 12 (1 december 2021).
- 137 'Susan Nakyung Lee, Core Delivery Team, Global Assembly at Good Morning Scotland #BBCUK', YouTube (9 november 2021).
- 138 De ervaringen van de deelnemers, de plenaire sessies

- en verschillende interviews over de Global Assembly kun je vinden via het YouTube-kanaal van dit wereldburgerberaad: youtube.com/hashtag/globalassembly.
- 139 'People's Declaration for the Sustainable Future of Planet Earth', Global Assembly (18 december 2021).
- 140 David Farrell, 'We may have overdone it on citizens' assemblies', *The Irish Times* (16 februari 2022).
- 141 David Van Reybrouck, 'Niet alleen verkiezingen, maar ook loting: zo vernieuwen 76.000 Belgen de democratie', *De Correspondent* (26 februari 2019) en Ieva Česnulaitytė, 'How Ostbelgien became a trailblazer in deliberative democracy. An interview with Yves Dejaeghere', *Medium* (30 april 2020). Christoph Niessen van de Universiteit van Namen en Min Reuchamps van de Katholieke Universiteit Leuven beschreven het Ostbelgien-model diepgravend in: *Designing a Permanent Deliberative Citizens' Assembly. The Ostbelgien Modell in Belgium*, Center for Deliberative Democracy & Global Governance (juni 2019).
- 142 *Designing a Permanent Deliberative Citizens' Assembly. The Ostbelgien Modell in Belgium* (juni 2019), pp. 6-9.
- 143 G1000 organiseerde in 2011 ook het eerste burgerberaad in België toen het land anderhalf jaar zonder regering zat. Informatie over G1000 is te vinden op g1000.org. Niet te verwarren met het Nederlandse g1000.nu, dat in navolging van de Belgische organisatie werd opgericht, maar een andere methodiek hanteert.

- 144 Alle informatie over de samenstelling, werking en aanbevelingen van de Belgische Bürgerrat en Bürgerversammlung vind je op de website van het parlement van de Duitstalige gemeenschap: buergerdialog.be.
- 145 Catherine van Es e.a., 'Een stem voor burgers in de strijd tegen klimaatverandering. Een verkenning van de mogelijkheden voor wettelijke inkadering van een nationaal burgerberaad over het klimaat', *Nederlands Juristenblad*, nr. 27 (9 juli 2021), pp. 2216-2223.
- 146 Motie Utrechts Burgerberaad, M95 (10 maart 2022). Alleen de PVV stemde tegen.
- 147 *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave* (2020), pp. 6-7.
- 148 De goede praktijkprincipes zijn te vinden in: *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave* (2020), pp. 115-120. Acht manieren van institutionaliseren vind je in: 'Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy' (2021).
- 149 Op de website participedia.net zijn meer dan driehonderd participatiemethoden te vinden, van burgerbegrotingen tot waarheids- en verzoeningscommissies. Per methode is aangegeven bij wat voor soort vraagstukken ze het beste ingezet kunnen worden en wat globaal de kosten zijn.
- 150 Zie de website van het Amsterdamse mini-burgerberaad: 'Mini-burgerberaad', amsterdam.nl.

- 151 'Resolution Approving Establishment of the Citizens'
Assembly' (juli 2016).
- 152 'Geef burgers échte invloed op het klimaatbeleid met
het preferendum' (8 oktober 2021) en *Voting beyond
vetoing. Variations in agenda-setting and balloting procedures
for multi-option referendums* (2021).
- 153 MacKenzie (2021).
- 154 Salzburg: 'Zukunftsdialog Covid-19 Wie soll es
weitergehen?', salzburg.gv.at. Oregon: '2020 Oregon
Citizen Assembly Pilot on COVID-19 Recovery',
healthydemocracy.org.
- 155 *Regeerakkoord. Voor een welvarend, solidair en duurzaam
België*, belgium.be (30 september 2020), pp. 82-83 en
*Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit
und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025*, spd.de (7
december 2021), p. 8.
- 156 'Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy'
(2021).
- 157 Zie bijvoorbeeld de documentaire over de deelnemers
aan het Franse burgerberaad: Yann Arthus-Bertrand,
'Les 150 - des citoyens s'engagent après la convention
citoyenne pour le climat' op YouTube (7 december 2021).

NU IS HET AAN ONS

Politiek moet je niet te veel aan politici overlaten. Daar zijn onze problemen namelijk te complex voor. Vooral een veelkoppig monster als klimaatverandering vraagt om een veelkoppige aanpak.

In dit vlammeende betoog laat Eva Rovers zien dat burgers cruciaal zijn voor het oplossen van de grootste uitdagingen van deze tijd.

Eva Rovers doet onderzoek voor het Knowledge Network on Climate Assemblies, is mede-oprichter van Bureau Burgerberaad en publiceert onder andere in *NRC*, *Trouw* en *De Correspondent*.



9 789493 254091 >

de
Correspondent