

VERTROUWEN TE PAARD: MANIFEST VOOR EEN PERMANENT BURGERBERAAD

29.05.2023

MEER
INSPRAAK



Laurens Dassen

Fractievoorzitter Volt Nederland

VERTROUWEN TE PAARD: MANIFEST VOOR EEN PERMANENT BURGERBERAAD

Een moderne democratie is een weerbare democratie. Een democratie die met de tijd meebeweegt en zich continu weet aan te passen aan een immer veranderende maatschappelijke realiteit. Het project van de democratie is nooit af: de democratie is altijd *under construction*, in wording. Het fundament waarop het democratische project wordt gebouwd, is echter wel altijd hetzelfde: vertrouwen. Waarbij het vertrouwen in het representatieve deel van de democratie vrijwel altijd – zij het in verschillende mate – onder druk staat.

Vandaag de dag stemt zo'n 30% van de Nederlandse bevolking niet of nauwelijks meer. Nog maar 43% van de Nederlanders heeft vertrouwen in ons parlement. En het huidige kabinet geniet het laagste vertrouwen van de Nederlandse bevolking in bijna tien jaar. Deze cijfers spreken voor zich.

Daar mogen we ons alleen niet zonder meer bij neerleggen. Een overheid hoort continu te bewijzen dat zij het vertrouwen van haar bevolking waard is. Maar met een overheid die zowel op de grote uitdagingen van onze tijd, als op alledaagse problemen van burgers geen antwoord weet te vinden; die onevenredig veel toegang tot de macht biedt aan grote, gevestigde lobbybelangen, terwijl het klassieke poldermodel en andere overlegvormen in de maatschappij verdwijnen; en die beleid voert op basis van wantrouwen richting haar burgers, lijkt herstel van het vertrouwen in de overheid en in de politiek momenteel ver weg.

Wat Volt betreft is onze democratie toe aan radicale modernisering, om het vertrouwen in de politiek de nodige boost te geven en het democratische project weerbaar te maken tegen polarisatie, verval en ondermijning. In de woorden van minister van Staat Herman Tjeenk Willink: "Het nadenken over en de vormgeving van onze democratie is in de afgelopen decennia volstrekt verwaarloosd geraakt". En we weten: burgers hebben wel veel vertrouwen in *elkaar*.

Tegen de achtergrond van een greep uit de problemen waarmee onze democratie – zoals hierboven beschreven – vandaag de dag te maken heeft, pleit Volt daarom voor het oprichten van het eerste nationale, permanente burgerberaad ter wereld.

Met een permanent burgerberaad zorgen we ervoor dat burgers zelf met creatieve, breed gedragen en effectieve oplossingen komen voor de problemen van vandaag en morgen. *Juist* ook op onderwerpen waarop de politiek geen doorbraak of vooruitgang weet te realiseren. We zorgen ervoor dat de stem van burgers weer een centrale plek krijgt in beleidsvorming, dat de toegang tot de macht meer in dienst komt te staan van het algemeen belang en dat zo het principe van politieke gelijkheid wordt versterkt. En we zorgen ervoor dat het vertrouwen van de overheid in haar burgers zichtbaar wordt gemaakt en wordt vergroot, vanuit de overtuiging dat vertrouwen altijd wederkerig is en dat vertrouwen in de politiek alleen kan toenemen wanneer de overheid actief vertrouwen stelt in haar burgers.

Het permanente burgerberaad: wat is het en waarom hebben we het nodig?

Met een permanent burgerberaad bedoelen we de wettelijke verankering, en daarmee de institutionalisering, van het burgerberaad in het Nederlandse democratische bestel. Simpel gezegd betekent dit: de oprichting van een 'nationaal instituut burgerberaden', met in de wet vastgelegde taken en bevoegdheden. Misschien denk je: maar er worden nu toch al heel veel burgerberaden georganiseerd? Waarom heb je dan precies een permanent burgerberaad dat is vastgelegd in de wet nodig? Bestaat er immers niet al genoeg animo voor, zonder dat daarvoor wettelijke verankering nodig is?

Het algemene antwoord op deze vragen is, dat het institutionaliseren van het burgerberaad – de oprichting van een permanent burgerberaad – ervoor zorgt dat enerzijds de voordelen en de potentie van burgerberaden worden geoptimaliseerd, terwijl anderzijds de risico's en tekortkomingen worden geminimaliseerd. De potentiële voordelen voor de democratie en het vertrouwen in de politiek zijn groot en wetenschappelijk bewezen: burgerberaden zorgen voor onder andere beter beleid, meer draagvlak voor moeilijke politieke keuzes, meer vertrouwen in de overheid, een inclusiever beleidsproces en helpen bij het voorkomen van polarisatie. Aan de andere kant kunnen burgerberaden die niet aan de minimale kwaliteitsstandaarden voldoen, zichzelf tot een bot instrument maken, hun voordelen en potentie tenietdoen of zelfs het vertrouwen van burgers in de politiek actief doen afbrokkelen. Denk hierbij aan burgerberaden met een onduidelijk mandaat, met gebrek aan (helderheid over) opvolging van de aanbevelingen door de politiek, of die puur zijn ingegeven door kortetermijnpolitiek ('even gauw een draagvlakvinkje halen').

Het is dus zaak dat er zorgvuldig wordt omgesprongen met het inzetten van burgerberaden, stellen experts. Veel van hen geven aan dat een permanent burgerberaad uitkomst kan bieden. Een permanent burgerberaad kan ervoor zorgen dat burgerberaden écht een instrument van de burger worden, dat burgerberaden en de daaruit voortgekomen aanbevelingen daadwerkelijk gewicht hebben richting de politiek, en dat de organisatie van burgerberaden zowel volgens alle wetenschappelijke maatstaven als efficiënter verloopt.

Een instrument van de burger

Daar waar individuele burgerberaden incidenteel en op initiatief van de politiek worden geagendeerd en georganiseerd, komt het initiatief voor de agendering van individuele burgerberaden met de oprichting van het permanente burgerberaad in handen van 'gewone' burgers te liggen. Eén van de grote voordelen hiervan is dat burgerberaden hiermee echt een instrument van de burger worden, waarmee zij de politiek – naast gevraagd advies – ook van ongevraagd advies kunnen voorzien. Zo voorkomen we, dat burgerberaden niet exclusief door de politiek of politieke partijen kunnen worden gebruikt als instrument om hun stokpaardjes te promoten, of bijvoorbeeld om politiek gevoelige dossiers voor het gemak uit te besteden.

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de politiek geen urgente thema's voor individuele burgerberaden zou kunnen aandragen. Maar via het permanente burgerberaad geven we burgers juist *zelf* het eigenaarschap om de politieke agenda mede vorm te geven, bijvoorbeeld omdat ze zien dat de politiek belangrijke keuzes op een specifiek thema al te lang voor zich uitschuift en zij de politiek op dat thema ongevraagd van advies willen voorzien. Om het beeldend te maken: zie het als een soort thermometer in én van de samenleving die structureel de temperatuur op allerlei beleidsthema's meet en een alarmsignaal afgeeft wanneer de temperatuur op een bepaald thema continu te hoog of juist te laag uitlaat.

Een instrument met gewicht

Zowel door verschillende experts op het gebied van democratische vernieuwing, als vanuit toonaangevende organisaties als de OESO wordt benadrukt dat wettelijke verankering van het burgerberaad de mogelijkheid biedt om het uit te bouwen tot een robuust en toonaangevend democratisch instrument. Een instituut met gewicht richting de politiek. Dit helpt de kans te verkleinen dat adviezen of aanbevelingen uit individuele burgerberaden gemakkelijk terzijde worden geschoven door de politiek, en maakt burgerberaden op die manier effectiever. Op deze manier voorkomen we dat een welbekende negatieve doch foute aanname over burgerberaden werkelijkheid wordt: dat burgerberaden slechts een nieuw soort 'praatclubje' zouden zijn. Door wettelijke verankering kan de politiek niet zomaar om burgerberaden en daaruit voortgekomen aanbevelingen heen. We voorkomen zo dat de aanbevelingen in een lade terecht komen om daar, naast allerlei andere adviesrapporten, stof te verzamelen.

Goede en efficiënte organisatie

Een ander belangrijk voordeel van het permanente burgerberaad als robuust democratisch instrument voor de lange termijn, is dat dit een algemene kwaliteitsstandaard in de organisatie van individuele burgerberaden zou kunnen garanderen. Uit onderzoek van de OESO weten we, dat een succesvolle organisatie van burgerberaden wordt bepaald door verschillende ontwerpfactoren, waaronder duur, vraagstelling, representativiteit, procesbegeleiding, helderheid over het mandaat en politieke commitment. Bovendien is een permanent burgerberaad belegd met de taak om zicht te houden op de mate waarin de politiek opvolging geeft aan de aanbevelingen, en hierover te rapporteren. Het permanente burgerberaad zorgt ervoor dat aan al die standaarden wordt voldaan. De taken worden uitgesplitst. Ook zorgt het ervoor dat het wiel niet steeds opnieuw hoeft te worden uitgevonden, waarmee bovendien tijd en geld worden bespaard. Een permanent burgerberaad maakt de organisatie van burgerberaden op die manier ook efficiënter.

Aanvulling op de representatieve democratie

Verder, en dit kan niet genoeg benadrukt worden, dient het permanente burgerberaad expliciet niet als een soort vervanging van volksvertegenwoordiging, zoals hier en daar wel wordt geopperd. Het permanente burgerberaad is een belangrijke toevoeging náást de volksvertegenwoordiging. Hier komt bij dat het permanente burgerberaad een al lang geleden geïdentificeerd democratisch gat vult.

Denkers over de Nederlandse democratische rechtsstaat als Herman Tjeenk Willink, maar ook Kim Putters (eerder SCP, nu voorzitter SER), menen dat het huidige poldermodel niet meer voldoet. De vertegenwoordigers van diverse belangengroepen vertegenwoordigen gezamenlijk niet langer een gedeeld publiek belang maar de eigen deelbelangen, zoals schrijver en denker Bas Heijne al eens observeerde (in 'De Staat van Nederland', 2017). Anders gezegd: de gewone burger ontbreekt aan tafel. De coalitievorming na verkiezingen is een *black box* waarover de kiezer weinig te zeggen heeft en waarvan de uitkomst velen kan verrassen. De verleiding is dan te komen met vooral corrigerende initiatieven, zoals een referendum. Niet alleen zijn deze vaak binair van aard (de keuze om een beleidsvoornemen ofwel te steunen ofwel af te schieten), maar deze instrumenten bieden bovendien geen echte inspraak of beleidsalternatief.

Internationale voorbeelden

Ostbelgiën

Het permanente burgerberaad in Ostbelgiën (het *Ostbelgiën Modell*) – een Duitstalige gemeenschap in het oosten van België – geldt als een lichtend voorbeeld op het gebied van de institutionalisering van het burgerberaad. Ostbelgiën bestaat uit ongeveer 76.000 inwoners en kent eigen politieke partijen. Het permanente burgerberaad is opgebouwd uit drie onderdelen: een permanent burgerraad, een secretariaat en individuele burgerberaden. De leden van zowel de permanente burgerraad als de individuele burgerberaden worden op basis van gestratificeerde loting (op basis van verschillende subcategorieën) gekozen, uitgevoerd door het secretariaat.

Een derde van de leden van de permanente burgerraad wordt iedere zes maanden vervangen door nieuwe leden, waarmee zowel nieuwe aanwas als ervaring worden gegarandeerd in de samenstelling van de burgerraad. Het totale mandaat voor ieder lid van de permanente burgerraad duurt anderhalf jaar. De permanente burgerraad is verantwoordelijk voor het op de agenda zetten van beleidsonderwerpen die in aanmerking (zouden moeten) komen voor individuele burgerberaden.

De individuele burgerberaden – waarvan er door de permanente burgerraad drie per jaar kunnen worden belegd – bestaan uit 25 tot 50 leden en komen ongeveer drie keer per drie maanden samen. De aanbevelingen die voortkomen uit de verschillende, individuele burgerberaden worden besproken in commissies, waarin zowel leden van het desbetreffende burgerberaad, als gekozen volksvertegenwoordigers zitting hebben. De permanente burgerraad zorgt na afloop van de commissies voor monitoring en opvolging van de aanbevelingen, waarmee kan worden gesteld, dat het permanente aspect verantwoording door de politici afdwingt.



Parijs

Parijs werd in 2021 de eerste, grote Europese stad die ervoor gekozen heeft voor het oprichten van een permanent burgerberaad: de *Assemblée Citoyenne de Paris*. Het Parijse model voorziet in een permanent burgerraad, ad-hoc-burgerberaden, een secretariaat en een *Comité de Garanties*.

Het permanente orgaan bestaat uit 100 leden. Leden van de permanente burgerraad hebben een mandaat van één jaar, dat met zes maanden kan worden verlengd. Parijzenaren vanaf zestien jaar kunnen tot lid worden benoemd en hoeven niet per se Frans staatsburger te zijn.

De opdracht van het permanente orgaan laat zich in vier hoofdtaken samenvatten. De eerste taak is dat het zich als 'stem van de Parijzenaren' richting de politiek opstelt; zo kan het vragen stellen aan het lokale parlement in naam van de burgers. De tweede taak betreft het specificeren van de beleidsterreinen/-onderwerpen die in aanmerking komen voor het Parijse burgerbudget van ca. 100 miljoen euro. De derde hoofdtak van het permanente orgaan is het uitschrijven van een evaluatie van een specifiek beleidsterrein van de stad. De laatste hoofdtak is het instellen van individuele, ad-hoc-burgerberaden (*Jury Citoyen*).

Per jaar kan het permanente orgaan één individueel burgerberaad instellen, bestaande uit zeventiengelote burgers en voor een periode van drie maanden. De *Jury Citoyen* doet onderzoek naar een bepaald beleidsonderwerp, waarvan de daaruit voortgekomen aanbevelingen door het permanente orgaan tot een voorstel worden verwerkt. Dat voorstel wordt vervolgens ter stemming aan het Parijse parlement voorgelegd. De opvolging van de aanbevelingen ligt ook in handen van het permanente orgaan.

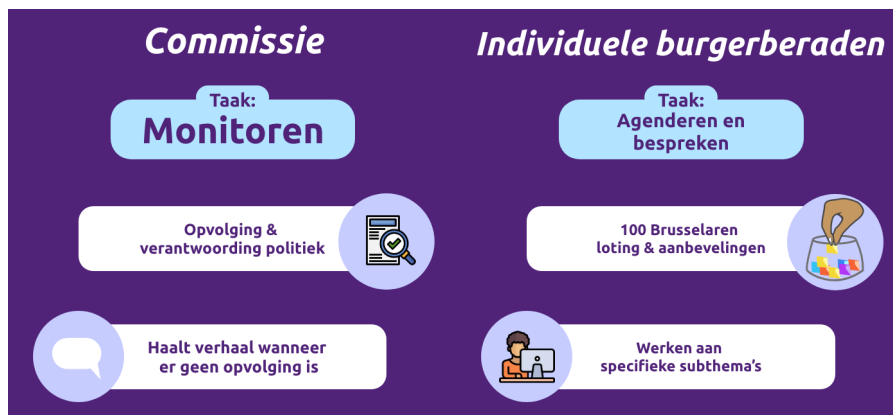
Het secretariaat binnen het permanente burgerberaad is verantwoordelijk voor het ondersteunen van het permanente orgaan en wordt bemenst door fulltime medewerkers. Ook ondersteunt het secretariaat de ad-hoc-burgerberaden op logistiek gebied. Daarnaast zorgt het *Comité de Garanties* voor afhandeling van klachten en garandeert dat alle formele regels en procedures worden gevolgd, en bestaat uit vertegenwoordigers van iedere politieke partij uit het Parijse parlement, plus vier experts op het gebied van burgerparticipatie.



Brussel

In Brussel is in februari 2023 het eerste permanente klimaatburgerberaad van start gegaan – *l'Assemblée Citoyenne Permanente pour le Climat*. Het Brusselse model werkt op basis van individuele burgerberaden die elkaar als het ware opvolgen. Elk individuele burgerberaad bestaat uit 100 Brusselaars – geselecteerd op basis van gestratificeerde loting – die aanbevelingen doet op het gebied van klimaatbeleid, waaronder op thema's als mobiliteit of biodiversiteit. De leden hebben een mandaat van één jaar. Vervolgens bepalen 25 willekeurig geselecteerde leden van dat beraad de agenda of het thema voor het volgende individuele beraad. Het thema voor het eerste beraad was – bij uitzondering – gekozen door de volksvertegenwoordiging.

Onafhankelijke experts en eventuele – op aanvraag van de leden van de individuele burgerberaden – maatschappelijke organisaties of belangengroepen voorzien de beraden van informatie. Een commissie monitort de opvolging van de aanbevelingen en dwingt zo het afleggen van verantwoording door de politiek af. Uiterlijk drie maanden na het uitbrengen van de aanbevelingen is het stadsbestuur verplicht om een schriftelijke reactie uit te brengen op die aanbevelingen. Na een jaar maakt de commissie de balans op, en wordt van het stadsbestuur een uitgebreide schriftelijke onderbouwing verwacht wanneer aanbevelingen niet zijn overgenomen en in het Brusselse klimaatbeleid zijn doorgevoerd.



Op naar een permanent burgerberaad naar Nederlands model!

Met alle kennis en ervaring die door de jaren heen over burgerberaden zijn opgedaan, in combinatie met alle burgerberaadinitiatieven die nog op de planning staan, is de opdracht die voor ons ligt duidelijk: het is tijd om het burgerberaad uit te bouwen tot een robuust, democratisch instrument – het permanente burgerberaad. We weten inmiddels wat werkt en wat niet werkt. We kennen de valkuilen, maar ook de enorme kansen die burgerberaden de democratie bieden. We kennen de negatieve gevolgen wanneer burgerberaden niet zorgvuldig genoeg worden georganiseerd: burgers die het vertrouwen in hun overheid nog meer kwijtraken. Tegelijkertijd kennen we ook de voorwaarden waaronder burgerberaden juist bijdragen aan het vertrouwen.

Een permanent burgerberaad zorgt ervoor dat burgerberaden een middel van de burger worden, in plaats van een instrument van politici. Een permanent burgerberaad voorziet in een minimum kwaliteitsstandaard voor individuele burgerberaden, waarmee het wiel niet steeds opnieuw uitgevonden hoeft te worden en onnodige fouten worden voorkomen. En wettelijke verankering van het burgerberaad zorgt ervoor dat burgerberaden niet slechts tot veredelde praatclubjes verworden, maar dat de politiek gewicht toekent aan de aanbevelingen die burgers doen en daarmee aan de slag moeten.

Het permanente burgerberaad is wat Volt betreft echter geen *silver bullet* of wondermiddel: het zal op zichzelf niet de vertrouwenskloof tussen burger en politiek kunnen lijmen. Daarvoor is natuurlijk veel meer nodig. Maar het permanente burgerberaad is wat Volt betreft wél één van de instrumenten uit de gereedschapskist. Het opbouwen van een robuust, democratisch instrument als een permanent burgerberaad zal een proces van vallen en opstaan zijn, waarbij fouten worden gemaakt en waarvan vervolgens geleerd moet worden. Net als de democratie in brede zin zal ook een dergelijk democratisch instrument niet in één dag zijn opgetuigd. Maar dat mag ons er niet van weerhouden met het permanente burgerberaad aan de slag te gaan.

Laten we daarbij leren van de mooie voorbeelden die al bestaan – uit Ostbelgië, Parijs en Brussel. En breng het permanente burgerberaad onder bij een toonaangevend instituut als de SER. Maar laten we daar vooral met elkaar over in gesprek gaan en gebruikmaken van elkaars creativiteit. En dat is waar Volt middels dit manifest toe oproept: laten we serieus aan de slag gaan met het optuigen van een permanent burgerberaad naar Nederlands model, passend bij de Nederlandse bestuurlijke context.

**Onze democratie en de broodnodige vernieuwing daarvan
gaan ons namelijk allemaal aan.**

Laurens Dassen
Fractievoorzitter Volt Nederland

