



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving



Rapport

Mini-advies

burgerberaden



Mini-advies burgerberaden



Inhoud

	Inleiding	
1.	Verslag meet-up burgerberaden	—5
1.1.	Spelregels en kaders voor burgerberaden: presentatie Eva Rovers	—6
1.2.	Verdiepend gesprek met de deelnemers	—7
2.	Rode draden: valkuilen, dilemma's en kansen bij burgerberaden	—11
3.	Advies OFL burgerberaden	—12



Inleiding

De toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken vraagt om een andere manier van samenwerken. Goede samenwerking tussen overheid en samenleving is niet vanzelfsprekend. Grote maatschappelijke vraagstukken, zoals die rondom klimaat en energie, zetten de boel op scherp. Sociale media versterken het effect van 'eigen waarheden' en groepen komen steeds meer tegenover elkaar te staan. Dat raakt het vertrouwen in overheid, democratie en bestuur. Deze tijden vragen dan ook om nadenken over en toepassing van nieuwe vormen van samenwerking en bestuur. Vanuit het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) realiseren we ons dat oplossingen en aanpakken per dossier soms te sectoraal en niet integraal genoeg zijn. Voor burgers en maatschappelijke stakeholders staan immers de maatschappelijke opgaven centraal.

Meer aandacht voor het burgerberaad als participatie-instrument en als aanvulling op de representatieve democratie

Het afgelopen jaar heeft het burgerberaad toenemende aandacht gekregen. Met een burgerberaad helpen inwoners hun volksvertegenwoordiging om beslissingen te nemen over complexe - en mogelijk tot polarisatie leidende - onderwerpen. Bij een burgerberaad doet een door loting samengestelde groep burgers, op basis van uitgebreide informatie en overleg, aanbevelingen en geeft advies over beleid en beleidsprogramma's. Daarmee is een burgerberaad een aanvulling op de [representatieve democratie](#).

Ook de Tweede Kamer heeft veel belangstelling voor het fenomeen burgerberaad in het kader van betrokkenheid van burgers bij klimaatbeleid. De commissie Brenninkmeijer die hier onderzoek naar deed, concludeert [in haar rapport](#) onder meer: 'Burgerfora vormen een krachtige aanvulling op bestaande vormen van burgerparticipatie en inspraak.' En: 'Wel signaleert de commissie een aantal essentiële randvoorwaarden die van grote invloed zijn op de effectiviteit en effecten van een burgerforum.'¹

Na dit advies van de commissie heeft minister Ollongren in een brief aan de Kamer uiteengezet welke vervolgstappen worden genomen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het OFL gevraagd om mee te denken, met name over welke opgaven in de fysieke leefomgeving zich lenen voor burgerberaden.¹

Ook binnen de nieuwe coalitie is er aandacht voor. Zo wil de minister voor Klimaat en Energie de betrokkenheid van burgers bij het klimaatbeleid op een meer innovatieve manier organiseren. De inzet is om met samenhang te komen ten aanzien van de burgerbetrokkenheid bij de transitie, waarbij ook interdepartementale samenwerking nodig is.

Verdieping en reflectie door middel van een meet-up over burgerberaden

Het OFL kreeg uit verschillende maatschappelijke hoeken vragen over vormen van burgerbetrokkenheid. Of we nu werkten aan opgave rondom de energietransitie of natuurinclusieve samenleving, regelmatig kwam de vraag naar boven hoe inwoners beter te betrekken en van hun denkkraft gebruik te maken. Wij merkten ook dat op dit soort vragen geen snel antwoord is te geven. De werkelijke opgave moet centraal staan, daarna kan worden nagedacht over wat passend is. Dat laatste heeft weer alles te maken met de fase van een proces, de mate van invloed en betrokkenheid en de verwachtingen van stakeholders en politiek. In het complexe veld van mogelijke participatie-instrumenten zien wij het burgerberaad als

¹ 'Versterking en vernieuwing lokale democratie' 22 maart 2021, p. 2 'burgerfora als aanvulling representatieve democratie'. Lees in [deze brief](#) hoe Minister Ollongren het OFL betreft bij het onderzoek naar de inzet van burgerberaden (pagina 4)



verrijking van alle andere mogelijkheden die er al zijn. Wij zien het burgerberaad als een nieuw participatie-instrument, mits het goed wordt ingezet.

Daarom vinden wij het zeer nuttig om ons er verder in te verdiepen en uit ons netwerk te horen welke onderwerpen zich lenen voor een burgerberaad en welke aandachtspunten daarbij belangrijk zijn. Dit hebben we gedaan door een online meet-up te organiseren met diverse maatschappelijke organisaties en in aanwezigheid van ambtenaren van verschillende ministeries. Hun inzichten hebben we verwerkt in dit mini-advies. We noemen het een mini-advies, omdat het is gebaseerd op twee kortere consultaties; een (externe) bijeenkomst met zestig deelnemers uit het maatschappelijk veld en een interne bijeenkomst met participatie-professionals van de Directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Dit mini-advies is bestemd voor de ministeries van BZK en IenW (en uiteraard ook interessant voor andere ministeries met interesse in burgerberaden).

Verantwoording methode voor mini-advies

Dit mini-advies is geen wetenschappelijk, kwantitatief onderzoek naar burgerberaden, maar gebaseerd op een verdiepend gesprek met een beperkt aantal vragen over burgerberaden. Deelnemers aan dit gesprek zijn geïnteresseerde maatschappelijke partijen die niet vooraf geselecteerd zijn. Het stond iedereen vrij zich op te geven voor de meet-up. Het is daardoor aannemelijk dat er vooral mensen aanwezig zijn geweest die al geïnteresseerd zijn in het instrument burgerberaden.

We gebruiken in dit advies quotes uit de gesprekken die we met de deelnemers hebben gevoerd. Deze zijn niet te herleiden tot personen. De vragen werden in groepjes deelnemers behandeld. Zo ontstonden verschillende discussies. De oogst uit alle groepjes is hieronder verzameld. Soms worden in de ene groep onderwerpen genoemd waarop een burgerberaad niet van toepassing zou zijn, terwijl in de andere groep datzelfde onderwerp wel wordt genoemd als geschikt. Er is dan ook niet toegewerkt naar een overeenstemming binnen de groepen. De thema's zijn ook niet helemaal uitgediept. We hebben ook geen weging gegeven aan wat genoemd is. Het kan dus zijn dat een onderwerp maar één keer genoemd is en dat sommige andere onderwerpen vaker ter sprake zijn gekomen. In dat geval hebben we een onderwerp maar één keer opgeschreven.

1. Verslag meet-up burgerberaden

Dinsdag 12 oktober 2021 organiseerde het OFL een online meet-up over burgerberaden in het fysieke domein, met gastspreker Eva Rovers van Bureau Burgerberaad. Zo'n zestig deelnemers uit het OFL-netwerk wilden hier graag over van gedachten wisselen².

² Nogepa, Spoorpark Tilburg, OFL, Natuur en Milieufederaties, Rijnland, Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE), Bright, Ministerie van LNV, RWS, NEN, Beaufort Corporate Consulting, Mark-It (MIT), Stichting Gezond Leefmilieu Venray, North Sea Port, Urban Living Lab Breda, Producenten Organisatie Varkenshouderij, Geothermie Nederland, STBY, RES Fryslân, Urban Futures Studio, Universiteit Utrecht, Meet the Crowd, PWN, Zealous Minds, Witteveen+Bos, Gemeente Heerlen, Oranje Energie, Samenwerkingsverband DOVA, Hogeschool Utrecht, Gemeente Tilburg, Waymedia, Gemeente Haarlemmermeer, Fronteer, #meeevolutie, Futures Studies, Eneco, Stichting Stimuland, Dorpen voor Morgen, Squarewise, Brabants Burgerplatform, FEHAC, IenW, Eva Rovers, Democratie in Actie (Ministerie van BZK),



1.1. Spelregels en kaders voor burgerberaden: presentatie Eva Rovers

Onderzoeker en schrijver Eva Rovers van Bureau Burgerberaad heeft de deelnemers aan de meet-up spelregels en kaders meegegeven. Zij is expert op het gebied van burgerberaden. Het burgerberaad-initiatief gaat Eva Rovers aan het hart omdat er veel kennis, ervaring en creativiteit in de samenleving zit, die nu eigenlijk niet aangeboord wordt bij complexe problemen, zoals de energietransitie. Een ongekend groot project als de energietransitie of het klimaatneutraal maken van Nederland vraagt niet alleen om een technische transitie, maar er is ook een mentale en sociale transitie nodig. De hele samenleving moet mee in de ontwikkeling, deze steunen, de technische transitie begrijpen en eraan kunnen bijdragen.

Een burgerberaad duurt al snel vier tot zes maanden. Juist door even te vertragen kan er daarna versnelling zijn, doordat de samenleving al in een vroeg stadium betrokken is en er minder weerstand is. Los daarvan komen besluiten sneller tot stand. De belangrijkste reden om een burgerberaad te organiseren is dat dit leidt tot betere en meer door de samenleving gedragen oplossingen voor complexe problemen. Gedragen betekent nadrukkelijk iets anders dan draagvlak. Naar draagvlak wordt vaak gezocht als een beslissing al genomen is, bij een burgerberaad wordt naar een beslissing toegewerkt.

Om de voordelen van een burgerberaad te benutten zijn er spelregels, verdeeld over drie fases:

Fase 1: voorbereiding. Nog voor het burgerberaad van start gaat is het nodig goed na te denken over vraagstelling, mandaat, het ontwerp van het proces en de loting van de deelnemers. Voor een eerlijke afspiegeling van de samenleving is er vaak eerst een grote loting. Uit degenen die daarop reageren worden via een gewogen loting deelnemers geselecteerd, zodat zij een goede afspiegeling van de samenleving zijn waarin iedereen zich kan herkennen.

Fase 2: burgerberaad. In wisselende volgorde gaat deze fase om leren, delibereren en concluderen. Om mensen zeggenschap te geven is het belangrijk dat deelnemers zelf kunnen meepraten over het onderwerp en niet alleen hoeven uit te gaan van informatie die de organisatie heeft aangeleverd. Het burgerberaad moet ruimte hebben om experts te bevragen of eigen informatie op te vragen. Centraal staat het zoeken naar *common ground*, het is niet alleen een uitwisseling van meningen. De kern is: overleggen, perspectieven uitwisselen, kijken naar raakvlakken en van daaruit zoeken naar oplossingen. In plaats van discussie, is het een dialoog. Dit gebeurt eerst in groepjes, die vervolgens weer plenair samenkomen en een rapport schrijven of stemmen over de aanbevelingen die in de kleine groepjes zijn geformuleerd. De weergave van de stemverdeling in het rapport maakt de opdrachtgever duidelijk hoeveel steun er is voor iedere aanbeveling.

Fase 3: politieke opvolging. Dit omvat een tijdplan, duidelijkheid over of de aanbevelingen naar het parlement of de gemeenteraad gaan, en monitoring. Het kan van belang zijn om een monitorgroep aan te wijzen die dit proces in de gaten houdt en analyseert. In het algemeen is het belangrijk dat het proces transparant is, bijvoorbeeld door de leerfase te *streamen*. Een onafhankelijke organisatie moet het proces begeleiden. Ook het grotere publiek moet worden betrokken: zij moeten vooraf weten dat het burgerberaad gaat plaatsvinden, gedurende het proces moeten ze weten wat er gaande is en feedback kunnen geven en uiteindelijk moeten ze op de hoogte gehouden worden van de politieke opvolging.

Cascade, Driven Policy Innovation en Gebiedscoöperatie Nieuwkoop, Friese Milieu Federatie, WNF, Provincie Groningen, Koninklijke Vereniging Stadswerk Nederland, Boer en Natuur



1.1.1. De crux van de aanpak van burgerberaden: vraag, mandaat en opvolging

Uit eerdere ervaringen in verschillende landen met het burgerberaad heeft Eva Rovers drie essentiële elementen gepresenteerd die het succes van een burgerberaad kunnen maken of breken:

- **Vraag:** dit is de centrale vraag waartoe een burgerberaad oproept. Hierbij geeft Rovers aan dat bij de vraagstelling burgers niet onderschat moeten worden in wat ze aankunnen. De vraag mag best een grote omvang hebben, maar moet een duidelijke afbakening hebben (scope, tijd, et cetera).
- **Mandaat:** hierbij gaat het erom vooraf goed duidelijk te maken wat er met de uitkomsten van het burgerberaad wordt gedaan. Is er een verantwoordingsplicht, een bespreekplicht of een plicht tot het opstellen van wet- of regelgeving?
- **Opvolging:** als er geen opvolging plaatsvindt, dan komt dat de legitimiteit van het burgerberaad niet ten goede. De opvolging hangt eigenlijk samen met het mandaat: gaan de vragenstellers het advies of de voorstellen overnemen, of nemen ze deze alleen ter overweging mee bij hun besluit? Dient er publiekelijk verantwoording te worden afgelegd als er wordt afgeweken van de adviezen of voorstellen van het burgerberaad?

1.1.2 Welke onderwerpen lenen zich voor een burgerberaad?

Eva Rovers geeft [in een interview in De Correspondent](#) aan welke onderwerpen zij geschikt acht voor een burgerberaad. Rovers zegt dat je het kan inzetten bij allerlei kwesties: van lokale onderwerpen als 'Hoe gaan we als stad of dorp om met vuurwerk?'³ tot landelijke onderwerpen, zoals 'Moet Nederland een nieuwe kerncentrale bouwen?'

In algemene zin werken burgerberaden volgens Rovers goed in de volgende situaties:

- *Als mensen van mening verschillen (maar onderliggende waarden delen).* Denk aan het aanpakken van discriminatie op de werkvloer of de uitvoering van de energietransitie. Ogenscheinlijk zijn de meningen daarover verdeeld, maar bijna iedereen vindt het belangrijk om rechtvaardig en met respect behandeld te worden, en dat kinderen in een fijne omgeving kunnen opgroeien. Vanuit zulke gedeelde waarden zoeken mensen vervolgens naar oplossingen.
- *Als een probleem ingewikkeld is.* Bijna ieder maatschappelijk probleem heeft juridische, sociale en financiële kanten: draai aan de ene knop, en je creëert elders een probleem. In een burgerberaad ervaren mensen hoe ingewikkeld het is om politieke besluiten te nemen. Ze komen er samen uit door een gemeenschappelijke basis te zoeken, verschillende opties tegen elkaar af te wegen en keuzes te maken.
- *Als het over vraagstukken gaat die verder reiken dan de volgende verkiezingen.* Denk aan het aanpakken van de stikstofuitstoot of de bouw van een nieuwe waterstoffabriek. Hierbij moeten op de korte termijn hoge kosten of ingrijpende keuzes gemaakt worden, die pas later voordelen opleveren. Omdat burgers de volgende verkiezingen niet hoeven te winnen, kunnen ze het publieke belang en de lange termijn centraal stellen. Niet het individuele, maar het collectieve belang is hierbij leidend.

1.2. Verdiepend gesprek met de deelnemers

Na de introductie van deze algemene kaders en spelregels, heeft het OFL de deelnemers aan de meet-up een aantal vragen voorgelegd:

- **Vraag 1:** Wat zijn de voor- en nadelen van burgerberaden?

³ In 2017 kwamen honderd Enschedeërs met elkaar tot een 'burgerbesluit' over hoe de stad voortaan omgaat met vuurwerk.



- Vraag 2: Welke vraagstukken in de fysieke leefomgeving lenen zich voor (nationale) burgerberaden?
- Vraag 3: Welke thema's zijn niet geschikt voor een burgerberaad?

Vraag 1: Wat zijn de voor- en nadelen van burgerberaden?

Er zijn veel redenen genoemd waarom een burgerberaad een goed idee is om te organiseren, of waarom het een slecht idee is. In de onderstaande tabel staat een samenvatting van de voor- en nadelen die deelnemers aan de meet-up hebben genoemd.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none">• Weloverwogen besluit• Gevoel serieus genomen te worden, geeft sneller acceptatie en gedragen oplossingen• Mensen worden niet in een sociale media-bubbel geduwd• Selectie zorgt voor een evenwichtige vertegenwoordiging• Je kunt gepolariseerde thema's bespreken met elkaar• Je geeft ook minderheidsstandpunten en -perspectieven een stem• Mee kunnen denken vergroot het vertrouwen• Uitwisselen van perspectieven is een verrijking• Het debat vindt openbaar plaats• Het geeft uitkomsten zonder politieke agenda• Je krijgt verrassende uitkomsten en invalshoeken• Overheid spreekt vaak over de belangen van burgers, dit is een manier om die in kaart te brengen• Het biedt een veilige plek om minder populaire meningen te delen• Toegang verloopt niet alleen via politieke partijen, want iedereen kan meedoen (door loting en stratificatie)• Je krijgt input vanuit de leefwereld, hierdoor krijg je beleid dat beter aansluit op de leefwereld• Je krijgt niet alleen de usual suspects aan tafel en het stille midden krijgt ook een stem• Het biedt voor- en tegenstanders een kans om elkaars argumenten te begrijpen• Je krijgt nieuwe inzichten, aanvullende meningen en het verbreedt de discussie	<ul style="list-style-type: none">• Beperkt aantal mensen neemt deel• Het vertraagt het proces• Opvolging van de uitkomsten is lastig, hoe te implementeren?• Hoe communiceer je over het proces en geeft je ruimte aan de deelnemers om open te zijn?• Kost veel tijd en kost ook veel geld, financiële kostenpost. Het kost ook mensen hun vrije tijd• Het is erg spannend voor de politiek wat er uitkomt en wat je er mee moet doen• Dominante mensen in de groep kunnen gaan overheersen• Het is niet toegankelijk voor iedereen, het is lastig voor mensen die niet graag in het openbaar spreken• Je hebt kans op escalatie tijdens discussies, en wie lost het dan op?• Je hebt kans dat er door de politiek wordt geshopt in de uitkomsten• Er is al een democratie, dus waarom nog iets extra's organiseren?• Het is niet geschikt om polarisatie tegen te gaan• Het levert te veel meningen op



Vraag 2: Welke vraagstukken in de fysieke leefomgeving lenen zich voor (nationale) burgerberaden?

Vanwege de vraagstelling werden er door aanwezigen vele thema's aangedragen die spelen in de fysieke leefomgeving, echter ongeacht de focus van de vraag, hoorden wij ook bijna evenveel thema's uit het sociale domein die werden voorgedragen.

Onderwerpen die genoemd zijn, staan hieronder opgesomd:

Toekomst landbouwsector/stikstof/fysieke leefomgeving

Klimaat:

- Klimaatadaptatie en de vergroeningsopgave
- Klimaatcrisis (groen gas)
- Welvaart en klimaat (veel maatschappelijke onrust, grote bedrijven en de overheid zorgen hiervoor soms te weinig in de ogen van sommigen)

Energietransitie:

- Energietransitie, specifieker: kernenergie/kerncentrales
- Warmtetransitie (beter onderwerp dan de bredere energietransitie, want schaalbaar en kan ook op een kleiner niveau plaatsvinden)
- Invulling energieopgave voor de komende tien jaar

Mobiliteit:

- Mobiliteit/verduurzaming van de mobiliteit (rekeningrijden te smal, mobiliteit algemeen te breed)

Luchtkwaliteit

Woningbouw:

- Woningnood/-bouw en gebiedsontwikkeling (hoe gaan we één miljoen woningen bouwen en wat betekent dat voor de fysieke ruimte)

Ruimtegebruik:

- Wonen-werken-recreëren in het kader van duurzaamheidsdoelen en ruimtegebruik

Milieu:

- Vuurwerk (afschaffing ervan, er spelen veel belangen en emoties)

Niet-ruimtelijke thema's:

- Onderwijs (vernieuwing, kansengelijkheid)
- Medisch-ethische zaken (voltooid leven)
- Stijgende kosten in de gezondheidszorg
- Overbevolking
- Vaccinatieverplichting
- Basisinkomen
- Burgerberaad over hoe we de politiek kunnen verbeteren
- Belastingstelsel

Vraag 3: Welke thema's zijn niet geschikt voor een burgerberaad?

Het OFL stelde tijdens de meet-up ook expliciet de vraag of er thema's zijn waarover men geen burgerberaad zou kunnen houden. Soms werd opgemerkt dat je een burgerberaad op bijna alles kan toepassen. Anderen stelden dat gevoelige of controversiële onderwerpen wellicht niet met een burgerberaad zou moeten worden aangepakt. Weer anderen stelden dat dit juist een reden zou zijn om dit soort onderwerpen bij de politiek weg te halen of de politieke impasse ermee te doorbreken.

Typen vraagstukken die genoemd zijn die mogelijk niet geschikt zijn voor een burgerberaad:



- Thema's die al in een vergevorderd stadium zijn in de besluitvorming en al gepolariseerd zijn, waarbij het de vraag is of politiek haar mandaat voor besluitvorming nog gaat veranderen.
- Thema's waarbij het nimby-effect (not in my backyard) erg op de voorgrond kan gaan treden.
- Bij bepaalde thema's kan er vooraf veel controversie aanwezig zijn. Dan sluit het heel nauw om de *framing van de vraag* van het burgerberaad goed te formuleren. Bijvoorbeeld 'Waar gaan we kerncentrales bouwen?' zou geen geschikte vraag zijn om daar een burgerberaad over te laten beslissen. Wat wel zou kunnen is de vraag 'Moeten we als land kerncentrales bijbouwen?'
- Een thema waar de vraagstelling heel beperkt is, zoals 'Waar ga je een windmolen plaatsen?' Je krijgt dan geen goed antwoord. Je krijgt de meest creatieve oplossingen als je iedereen meeneemt in de vraag, bijvoorbeeld met een vraag als: 'Hoe gaan we de opgave oplossen in elkaars leefomgeving?'
- Het is belangrijk dat het thema niet te klein is, of groter gemaakt kan worden. Want 'de taart vergroten' is een voorwaarde om te kunnen zoeken naar win-winsituaties. Het groter maken van het probleem kan ook juist kansen bieden voor het zoeken naar oplossingen.
- Een crisis waarbij snel beslissingen moeten worden genomen, zoals bij corona. Dan zou een burgerberaad te veel tijd kosten.
- Mobiliteit: over rekeningrijden wordt bijvoorbeeld al lang gepraat. Een burgerberaad kan daar snel uit zijn. Een zorg was of rekeningrijden niet te smal is als thema, terwijl mobiliteit in zijn algemeenheid dan weer te breed is.
- Energietransitie in algemene zin is geen goed thema. Mensen hebben het gevoel dat toch alles al vastligt.
- Betwijfeld werd of een burgerberaad een geschikt instrument is voor onderwerpen als stikstof en landbouw.
- Ook bij een onderwerp zoals het lerarentekort lijkt een burgerberaad niet passend.
- Migratieproblematiek, omdat dit vaak tot heftige emoties leidt, zo sterk zelfs dat migranten er de dupe van zijn door het nimby-effect.



2. Rode draden: valkuilen, dilemma's en kansen bij burgerberaden

Over burgerberaden blijken tijdens de meet-up veel verschillende opvattingen en verwachtingen te bestaan. Ondanks de verscheidenheid aan meningen en (tegengestelde) visies op het thema, heeft het OFL een aantal rode draden en dilemma's uit de gesprekken gehaald.

Rode draden

We zien in de meet-up de volgende rode draden over het burgerberaad als instrument:

- Het valt op dat de deelnemers aan de meet-up veel voordelen benoemen van burgerberaden. Een reflectie hierbij is dat dit kan komen door de aard van de groep deelnemers die zich heeft opgegeven voor deze bijeenkomst. Waarschijnlijk trekt een dergelijke bijeenkomst vooral mensen die al interesse hebben in burgerberaden en er redelijk positief tegenover staan. Het zou kunnen dat er zodoende ook meer voordelen naar boven komen dan nadelen.
- Ondanks alle nadelen die genoemd worden, komt er maar een beperkt aantal onderwerpen naar boven dat zich echt niet zou lenen voor een burgerberaad. Eigenlijk lenen alle grote vraagstukken met betrekking tot de fysieke leefomgeving zich goed voor een burgerberaad. Wel is het nodig daarbij de lessen van Eva Rovers, de ervaringen in andere landen en eerdere pogingen in Nederland voor ogen te houden: afbakening als je eraan begint, realisme en een duidelijk mandaat vanuit de democratie, lokaal of op rijksniveau. Schroom niet om ook ingewikkelde onderwerpen te behandelen, mits ze doorleefd zijn in de regio of het land.
- Niemand van de aanwezigen zegt: 'Een burgerberaad is een slecht idee of een complicatie.' Het is wel nog zoeken naar de juiste vorm die helpt om tot voortgang te komen en opgaves niet extra te compliceren.
- Een burgerberaad heeft meerwaarde bij het vergroten van de betrokkenheid, wanneer het erop lijkt dat er te veel met een kleine groep experts wordt besloten. Een burgerberaad kan dan een 'gouden sleutel tot eigenaarschap' zijn, zegt één van de deelnemers. Niet alleen op lokaal niveau, maar ook op landelijk niveau kan burgerbetrokkenheid het partijpolitieke belang doorbreken. Daarmee komt het maatschappelijke belang op de voorgrond in plaats van het partijpolitieke belang. Organiseer geen burgerberaad als je slechts het draagvlak voor een genomen beslissing wilt vergroten.

"Het is beter om een heterogene groep leken te hebben, dan een homogene groep experts."

Als het gaat over de onderwerpen die zich lenen voor het inzetten van een burgerberaad, zien we in de meet-up de volgende twee rode draden:

- Duidelijk wordt dat het essentieel is om de ruimtelijke vraagstukken integraal te benaderen. Niet alleen omdat de Omgevingswet dat vraagt, maar ook omdat het aansluit bij de belevingswereld van inwoners.
- Mensen willen graag betrokken zijn bij beslissingen die hun persoonlijke fysieke leefomgeving raken. Het is daarom goed dat je participatie-instrumenten gebruikt zodat mensen ook het eigenaarschap naar zich toe kunnen trekken. Onderwerpen die zich



lenen voor een burgerberaad zijn daarom ook vaak die onderwerpen die leven bij de inwoners.

"Bij luchtkwaliteit zijn veel partijen met belangen betrokken, waaronder boeren en industrie. Het zal dan tijd nemen om alle oorzaken in beeld te brengen en om gedragen oplossingen te bedenken."

Dilemma's

We onderscheiden in de antwoorden van de aanwezigen bij de meet-up naast rode draden ook verschillende dilemma's:

- Klein of groot: Aan de ene kant komen juist grotere onderwerpen naar boven als geschikt voor een burgerberaad. Anderzijds mag een onderwerp ook weer niet te groot zijn. Te klein levert vervolgens ook weer te weinig op. Rekeningrijden zou te klein kunnen zijn als onderwerp, waarbij het thema 'verduurzamen van mobiliteit' weer een te groot vraagstuk zou kunnen zijn. Sommigen geven aan dat alle thema's geschikt zijn, mits de kaders duidelijk worden neergezet.
- Gepolariseerd of juist niet gepolariseerd: Wat ook opvalt is dat mensen soms gepolariseerde onderwerpen juist wel geschikt vinden, terwijl anderen denken dat onderwerpen die te gepolariseerd zijn niet geschikt zijn voor een burgerberaad. In de bijeenkomst komt naar voren dat het belangrijk is dat vragen zeer zorgvuldig *geframed* moeten worden, dat de vragen maatschappelijk moeten leven, en dat ze vooraf duidelijk afgebakend moeten zijn.
- Technische of sociale transitie: Verduurzamen en de toekomst van energie lijken de meest genoemde onderwerpen. Hier wordt nu de stem van de burger gemist. Het is nu een discussie die wordt gedomineerd door mensen die het hebben over techniek, terwijl verduurzaming ook over sociale vraagstukken gaat. Het is duidelijk dat een burgerberaad een aanvulling kan zijn op deze discussie.
- Abstract of concreet: Vaak ontstaan juist bij meer technische en concrete zaken het maatschappelijke debat en de dialoog. Een plan wordt voor veel mensen pas tastbaar in de uitvoeringsfase. Dan is het echter ook vaak te laat voor invloed en zeggenschap, omdat er al veel besloten is en de ruimte voor participatie klein.
- Urgent of niet-urgent: In de antwoorden komt ook naar voren dat op thema's waar het een crisis betreft er geen burgerberaad zou moeten worden gehouden. Aan de andere kant zijn thema's die weer te ver weg liggen ook weer niet geschikt vanwege het niet-urgente karakter.

"Een thema kan ook de politiek zelf zijn, die komt nooit aan ter sprake. Het gaat om vertrouwen in de politiek. Leg aan een burgerberaad de vraag voor hoe we de politiek kunnen verbeteren."

3. Advies OFL over burgerberaden

De minister van BZK heeft het OFL gevraagd om mee te denken, met name over welke opgaven in de fysieke leefomgeving zich lenen voor burgerberaden. Het OFL heeft met dit 'mini-advies' een momentopname gemaakt van hoe OFL-deelnemers denken over burgerberaden. Daaruit heeft het OFL, samen met de Directie Participatie van het ministerie van IenW, de rode draden, dilemma's en kansen gedestilleerd. Dit mini-advies is geen wetenschappelijk, kwantitatief



onderzoek naar burgerberaden, maar een kwalitatieve consultatie met een beperkt aantal vragen.

Dit mini-advies kan worden gezien als een toevoeging aan andere verkenningen naar burgerberaden die door (rijks)overheden zijn ingezet. Op basis van de uitgevoerde consultatie kan geen eenduidig, 'gewogen' antwoord gegeven worden op de vraag van de minister van BZK naar welke specifieke thema's in de fysieke leefomgeving zich het meeste hiervoor lenen. Wel tekent zich een trend af: het mini-advies laat zien dat veel thema's in het fysieke domein door de deelnemers aan deze consultatie geschikt worden geacht voor een burgerberaad.

De opgaven rondom mobiliteit, energie en klimaat worden het meest genoemd. Ook is duidelijk welke voor- en nadelen worden gezien. Een groot voordeel lijkt dat door middel van een burgerberaad je beter kan aansluiten bij de leefwereld van inwoners. Je krijgt input vanuit de leefwereld en hierdoor kun je beleid ontwikkelen dat beter aansluit op die leefwereld. Een vaak genoemd nadeel is dat ook een burgerberaad kans heeft niet representatief te zijn en dat de kans bestaat dat er juist mensen en meningen worden uitgesloten.

In algemene zin wordt (door Eva Rovers van Bureau Burgerberaad) aangegeven dat qua onderwerpen burgerberaden in het bijzonder goed werken:

- ... als mensen van mening verschillen (maar onderliggende waarden delen).
- ... als een probleem ingewikkeld is.
- ... als het over vraagstukken gaat die verder reiken dan de volgende verkiezingen.
- ... als niet het individuele, maar het collectieve belang leidend is.

Participatie en de inzet van specifieke participatie-instrumenten als een burgerberaad is en blijft dus altijd maatwerk. Er zal dus per fysieke opgave gekeken moeten worden of aan de randvoorwaarden (zoals de bovenstaand) is voldaan. Op voorhand is dus niet te zeggen welke onderwerpen in de fysieke leefomgeving geschikt zijn voor een burgerberaad.

In aanvulling op bovenstaande geven we vanuit OFL-perspectief nog drie korte reflecties mee:

- Bundel en deel kennis over participatie-instrumenten, zoals burgerberaden.
- Zoek combinaties
- Zet burgerberaden in als aan de (politieke) randvoorwaarden is voldaan.
- Start met enkele overzichtelijke opgaven om te gaan leren.

Bundel en deel kennis over participatie-instrumenten

Door de gesprekken die we voor dit mini-advies gevoerd hebben, denken we dat het goed is om alle kennis over participatie die aanwezig is op de ministeries zoveel mogelijk te bundelen en de samenwerking op te zoeken. Het participatievraagstuk leeft in alle domeinen. De kennis die geboden wordt bij het [Kennisknooppunt Participatie](#) (van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) is hiervoor een goed vertrekpunt.

Zoek combinaties

Wat hierboven in mindere mate naar voren is gekomen, is dat het ook mogelijk is om meerdere participatie-instrumenten in te zetten *samen* met het burgerberaad. Hierdoor worden sommige valkuilen van een burgerberaad omzeild. Recente voorbeelden, zoals het [burgerberaad in Gelderland over klimaatbeleid](#), laten zien dat er wordt geleerd en verbeterd. In het Gelderse voorbeeld wordt een burgerpanel van 3.000 deelnemers gecombineerd met een burgerforum van 150 deelnemers, waarmee voor meer representativiteit kan worden gezorgd.

"Bij een burgerberaad moeten alle randvoorwaarden extreem goed georganiseerd worden, maar dan is het een mooie oplossing voor veel problemen van deze tijd."



Zet burgerberaden in als aan de (politieke) randvoorwaarden is voldaan

We zien vanuit OFL de nieuwsgierigheid naar en kennis over burgerberaden toenemen. Dat is een goede ontwikkeling. De keuze voor participatie moet echter meer aan de voorkant komen en ook aan de overige randvoorwaarden moet gewerkt worden. Denk daarbij aan politiek mandaat, tijd, geld en capaciteit. Zie hiervoor ook het OFL-advies '[Lessen in participatie](#)' dat door de vorige minister van IenW in ontvangst is genomen. Deze lessen willen we hier nogmaals benadrukken.

Start met enkele overzichtelijke opgaven om te gaan leren

Het lijkt ons een goed idee om - nu alle voor- en nadelen regelmatig in kaart zijn gebracht - te starten met een burgerberaad rondom een overzichtelijke maatschappelijke opgave. Door ervaring op te doen, kunnen ambtenaren samen leren. Te denken valt aan een of twee actuele dossiers in de fysieke leefomgeving om mee te starten. Thema's die uit de consultatie naar voren kwamen en die geschikt lijken, zijn: vuurwerkdossier, luchtkwaliteit, verduurzamen van mobiliteit, duurzaam gedrag stimuleren.

Over het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL)

Het OFL brengt als overlegplatform de rijksoverheid en maatschappelijke stakeholders samen rondom complexe vraagstukken in het fysieke domein. Wettelijk is geregeld dat OFL het overleg organiseert voor het ministerie Infrastructuur en Waterstaat en waar nodig ook in samenspraak met andere ministeries, veelal in de vorm van consultaties. In de doorontwikkeling van het OFL is daar de laatste jaren ook meer vernieuwend procesontwerp van samenwerking bijgekomen. Dit in de overtuiging dat consultatie alleen niet voldoende is en dat er vaak meer nodig is om het samenspel tussen overheid en samenleving goed te organiseren. Het is voor het OFL duidelijk dat samenwerking tussen overheid en samenleving niet altijd vanzelf gaat. Vaak gaat het om complexe onderwerpen, waar vele belangen spelen en waar de systeem- en de leefwereld elkaar nog niet altijd goed weten te vinden. En is er behoefte aan meer gelijkwaardige samenwerking. Het OFL heeft daarin een bijzondere en unieke positie. We staan met een been stevig in de wereld van de overheid en met ons andere been in de maatschappij, met een netwerk van partijen dat aan het OFL verbonden is, al dan niet wettelijk. De voorzitters van het OFL zorgen voor een onafhankelijke positie hierin.

[Meer informatie over de voorzitters van het OFL](#)

[Meer informatie over de deelnemers van het OFL](#)

Dit is een uitgave van:

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag

E-mail: info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Kijk voor meer informatie op:
www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Uitgave mei 2022

