



Burgerberaad in  
Amersfoort, 2016.  
FOTO: STICHTING G1000.NU

# Het burger- beraad belicht

**De burger als volwaardige partner in de ruimtelijke transitieopgaven.**

**Urgente ruimtelijke transitieopgaven vragen om een breed draagvlak en inbreng van alle lagen en gelederen uit de samenleving. De roep dat het democratisch bestel onvoldoende voorziet in directe invloed van burgers klinkt alsmat luider. Het burgerberaad, dat burgers directer zeggenschap geeft, wint terrein. Samen met Eva Rovers en Harm van Dijk, deskundigen op het gebied van burgerberaden, bespreken wij wat deze manier van besluitvorming kan betekenen voor ruimtelijke transitieopgaven.**

**Jutta Hinterleitner en Lilian van Karnenbeek**



## INTERVIEW

### **Hoe zijn jullie met het ‘burgerberaad’ in aanraking gekomen?**

*Eva Rovers:* “Ik ben van origine cultuurhistoricus. Tegelijkertijd ben ik ook een burger die zich zorgen maakt over de toekomst, over het klimaat in het bijzonder. Ik ben tot de conclusie gekomen dat we anders moeten gaan beslissen over de toekomst. De manieren die we nu hanteren zijn ontoereikend. In de representatieve democratie moeten politici om de vier jaar herkozen zien te worden, waardoor zij ge-

buurtbemiddelaar gewerkt en wist uit ervaring dat zodra mensen zich gehoord voelen, ze over hun eigen belang heen kunnen stappen en kunnen kiezen voor een gezamenlijke oplossing. Ik ben gefascineerd door omgevingen die niet autoritair zijn en zoek naar manieren om gelijkwaardigheid te realiseren. In 2011 kwam ik voor het eerst in aanraking met de G1000 in België, waar David Van Reybrouck als initiator bij betrokken was. In 2014 heb ik besloten ermee aan de slag te gaan

en de eerste Nederlandse G1000 in Amersfoort te organiseren. Hier werd de G1000-aanpak, de loting van een grote groep mensen, gecombineerd met de cocreatie-aanpak die ik in de jaren daarvoor had ontwikkeld. Deelnemers waren enorm enthousiast. Uitspraken zoals ‘dit is echte

## **“De belofte moet gedaan worden door diegene die hem kan inlossen”**

neigd zijn beslissingen te maken die gunstig zijn voor de korte termijn. Burgers worden veel te laat betrokken bij planvorming, en inspraakavonden zijn tot afvincoefeningen verworden. Een paar jaar geleden was ik in Duitstalig België waar toen net een permanent burgerberaad was aangekondigd, dat was een *eyeopener*. Politiek die burgers écht betreft bij grote maatschappelijke problemen en ze niet alleen laat meepraten, maar ook meebeslissen. In Frankrijk vond in 2019/20 het eerste grote landelijke burgerberaad over klimaat plaats. Dat was voor mij de aanleiding om Stichting Bureau Burgerberaad op te richten om ook in Nederland een landelijk burgerberaad rond klimaat van de grond te krijgen.”

*Harm van Dijk:* “Ik heb vanaf 2005 als

democratie’ en ‘nu voel ik me voor het eerst echt Amersfoorter’ blijven in mijn herinnering. Ik heb een stichting opgericht om initiatiefnemers te helpen een G1000 te organiseren, en het instrument verder te ontwikkelen.”

### **Hoe werkt een burgerberaad? En hoe krijg je een goede afspiegeling van de maatschappij?**

*Harm van Dijk:* “Voor de G1000 geldt dat als burgers via de overheid worden uitgenodigd, er adressen uit de Basisregistratie Personen worden geloot. De mensen die op de uitnodiging reageren voelen zich aangesproken, zijn bereid en in staat om uit hun stoel te komen. Dat is lang niet iedereen (de respons ligt tussen 2% en 5%). Het is geen representatieve groep, maar ze



Het doel van een burgerberaad is om bottom-up tot gedeelde waarden te komen en deze door te vertalen naar concrete plannen voor een gebied. BRON: STICHTING G1000.NU

hebben wel een diversiteit aan standpunten. Representativiteit kun je ook opvatten als 'representatief voor de verschillende stemmen die in de samenleving aanwezig zijn'. We zien wel een ondervetegenwoordiging van sommige demografische groepen, zoals jonge gezinnen en niet-stemmers."

*Eva Rovers:* "In de internationale context wordt eerst een grote groep geloot. In Frankrijk werden in 2019 225.000 burgers geloot en voor het klimaatberaad uitgenodigd. Al die mensen zijn gebeld. Dat is nodig omdat veel mensen de post van de

overheid niet openen, of zichzelf diskwalificeren omdat ze denken 'dat kan ik niet'. Aan de telefoon kun je mensen persoonlijk spreken en overtuigen. Het gaat immers niet om intellectuele kennis of opleiding, maar om persoonlijke levenservaring. Die telefoontjes vergroten de respons. Uit de groep mensen die mee willen doen, wordt opnieuw geloot, maar dan met stratificatie (bijvoorbeeld naar geslacht, culturele achtergrond, postcodegebied, leeftijd, houding t.o.v. een onderwerp). Zo ontstaat een goede afspiegeling van de samenleving en krijg je veel meer mensen aan tafel die an-

ders niet aan participatie doen, laat staan de weg naar de politiek weten te vinden. Je wil dat zoveel mogelijk verschillende perspectieven op een onderwerp gegeven kunnen worden, omdat daar oplossingen en ideeën uitkomen die uit een homogene groep niet naar voren komen. Politici en ambtenaren zijn – gechargeerd gezegd – allemaal hetzelfde soort mensen. Burgerberaden zijn veel pluriformer, je krijgt *out-of-the-box* ideeën, die beter aansluiten bij de behoeften in de samenleving en vaak ook veel ambitieuzer zijn dan wat de politiek voorstelt.”

*Harm van Dijk:* “Het is belangrijk bewust te zijn vanuit welke positie je een burger-

## “Het is belangrijk bewust te zijn vanuit welke positie je een burgerberaad organiseert”

beraad organiseert. Als je dat vanuit de overheid doet kun je mensen persoonlijk benaderen, dan heb je toegang tot adressen en gegevens. Een burgerberaad dat door een burgerinitiatief wordt opgezet, kan dat niet. Daar moet je zelf mensen in beweging brengen. Dat kan door mensen op verschillende manieren uit te nodigen, maar ook door mensen te ontzorgen door bijvoorbeeld kinderopvang te regelen, of een onkosten- of dagvergoeding aan te bieden. Dat laatste helpt om deelnemers met een smallere beurs over de streep te trekken.”

“Nog over het begrip representativiteit, dat krijgt bij burgerberaden een andere invulling. De opvatting over representativiteit binnen het bestaande systeem is gebaseerd op macht en machtsverdeling, het is een strijdmodel. Het aantal stemmen in de Tweede Kamer maakt dat je wint. In de dialoogarena werkt het heel anders, daar betekent representativiteit een zo groot mogelijke diversiteit van stemmen. De dialoogarena is holistisch, het gaat niet over winnen of verliezen, maar over zoeken waar je het over eens bent.”

### **Wat gebeurt er met de resultaten van de burgerberaden?**

**En hoe zorg je ervoor dat de politiek op een goede manier wordt aangehaakt?**

*Harm van Dijk:* “Het gaat om het creëren van eigenaarschap. Bij burgers is dat makkelijk, bij de ‘systeemwereld’ (bestuurders en ambte-

naren) is dat moeilijker. Het burgerberaad in Enschede in 2017 was de eerste keer dat wij op uitnodiging van een overheid een G1000 organiseerden. We sluiten sindsdien met gemeenten een partnerovereenkomst, waarin de gemeente onze onafhankelijkheid garandeert, onze waarden respecteert en belooft onze uitkomsten serieus nemen. De gemeente moet duidelijk communiceren over wat ze wel of niet met de uitkomsten doet. Wij vragen publieke verantwoording. Ook hebben we een ‘ambtelijk schrijver’, iemand die de ideeën van de burgers vertaalt naar ambtelijke taal, en die de beleidspro-



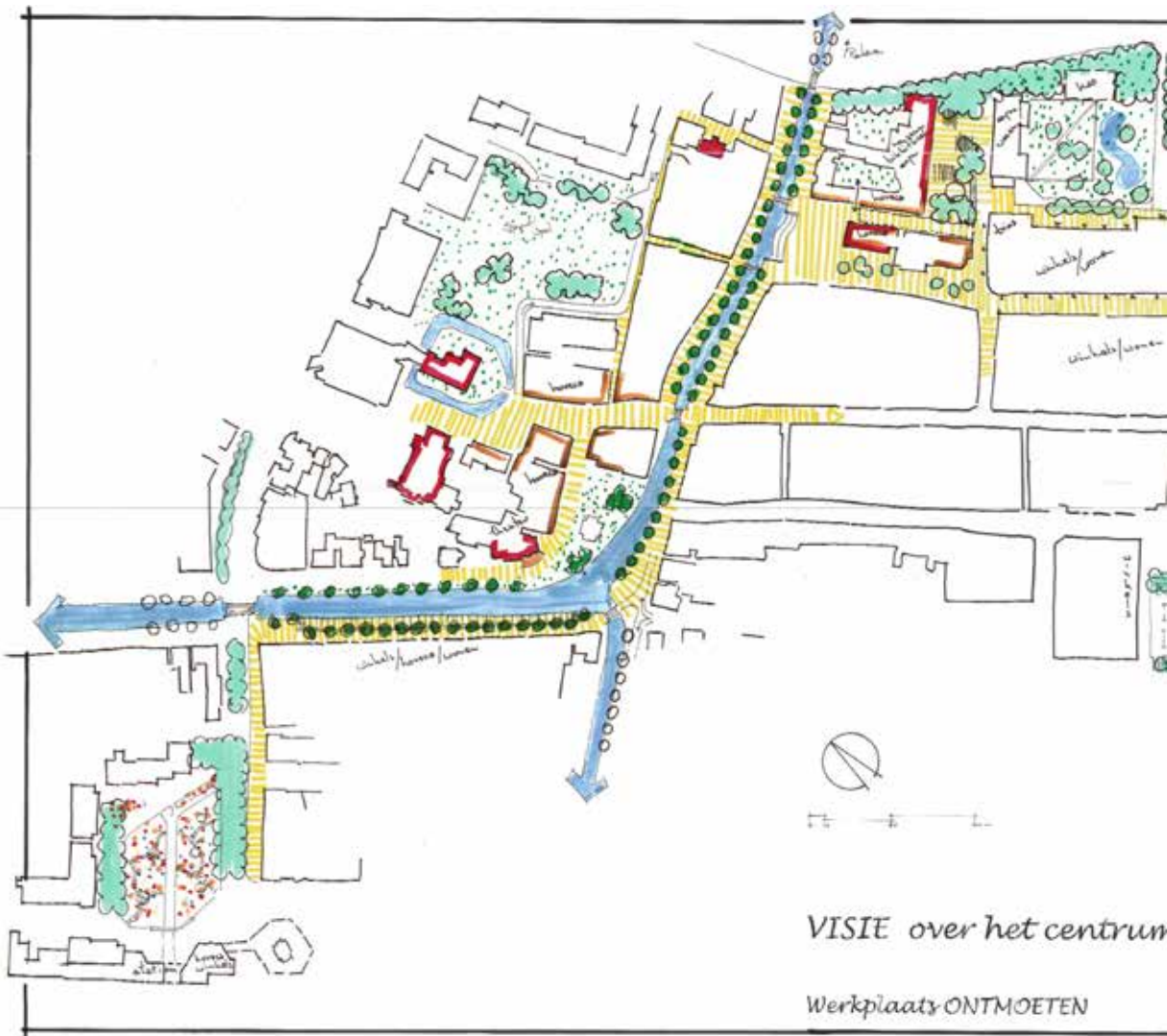
Via loting wordt gestuurd op vertegenwoordiging van alle lagen van de samenleving. BRON: STICHTING G1000.NU

cessen kent waar de ideeën aan gekoppeld moeten worden. Het slotstuk is de burgerraad, een kopie van de gemeenteraad. Aan het eind van proces liggen er uitgewerkte voorstellen. Alle deelnemers krijgen een stemkasje en stemmen over de voorstellen, terwijl de politici op de publieke tribune zitten. Het resultaat: een burgerakkoord.”

*Eva Rovers:* “Het eerste landelijke burgerberaad in Ierland in 2013 bestond voor een derde uit politici, dat was nodig om de twijfel weg te nemen of burgers dit wel alleen konden. Dat konden ze prima: alle burgerberaden daarna bestonden alleen uit burgers. Ook in andere landen blijkt

dat burgers met constructieve, slimme en weldoordachte ideeën komen. Maar hoe je ervoor zorgt dat aanbevelingen ook politiek opgevolgd worden, dat is een ander verhaal. Je moet ruim voordat het burgerberaad begint daar goed over nadenken. Je moet politici van verschillende partijen bij de voorbereiding betrekken, zorgen dat degenen die uiteindelijk de aanbevelingen zullen uitvoeren ook degenen zijn die het mandaat hebben gegeven. Bovendien moet je afspraken maken over wanneer de politiek op de uitkomst reageert. In Amsterdam werd afgesproken dat de aanbevelingen in principe worden over-





genomen, mits ze voldoen aan bepaalde criteria (onder meer financiële en juridische randvoorwaarden). Wat ook enorm helpt, is een monitorgroep die vanuit het burgerberaad wordt ingesteld om in de gaten te houden wat er met de uitkomsten wordt gedaan. Het liefst ondersteund door media.”

**Hoe kunnen burgerberaden helpen ruimtelijke vraagstukken op te lossen?**

*Eva Rovers:* “Veel van de burgerberaden die de afgelopen tijd in de landen om ons heen hebben plaatsgevonden, gaan over de verduurzaming van landbouw, het vergroenen van steden en het voorkomen van hitte-eilanden. Een belangrijke les die we al kunnen trekken is dat je niet te veel onderwerpen in een burgerberaad moet stoppen. Dan krijg je een enorm pakket aan maatregelen, waaruit de politiek een handjevol selecteert die toch al passen bij de politieke opvatting. Als je het over de ingrijpende thema’s hebt, de woning-



Vorstel voor het centrum van Heerenveen door de 'werkplaats ontmoeten', onderdeel van het burgerberaad in 2019.

BRON: STICHTING G1000.NU

De burger gaat zich daardoor medeverantwoordelijk voelen voor de keuzes die gemaakt zijn en voelt zich meer eigenaar van zijn of haar leefomgeving. De gebiedsgerichte aanpak waar nu veel over wordt gesproken, is voor de burger een vanzelfsprekend perspectief.”

**In hoeverre bepaalt de schaal van het ruimtelijk vraagstuk de schaal van het burgerberaad?**

*Eva Rovers:* “De politieke belofte die vooraf wordt gedaan, moet gedaan worden door diegene die hem kan inlossen. President Macron kan niet beloven alle uitkomsten uit een nationaal burgerberaad over te nemen, als je – zoals in zijn geval – de senaat niet hebt meegenomen. Een lokaal vraagstuk heeft een lokale politieke belofte nodig. Maar veel vraagstukken interfereren op nationale, regionale en lokale schaal. Als het gaat over Schiphol of stikstof, daar kun je op lokaal niveau iets mee doen, maar je zit met landelijke wetgeving. Dat maakt het ongelofelijk lastig voor een lokaal burgerberaad om daar iets aan te veranderen. Voor dit soort thema’s moet je burgerberaden over schijven verdelen. Begin met een landelijk burgerberaad en trechter het gaandeweg regionaal en lokaal, of laat ze parallel plaatsvinden. Eigenlijk wil je een dialoog tussen die verschillende burgerberaden.”

**De G1000 in Heerenveen: samen werken aan een visie op de binnenstad**

*Harm van Dijk:* “In Heerenveen nodigde de gemeenteraad ons in 2019 uit. De gemeenteraad was het erover eens dat burgers betrokken moesten worden bij de ontwikkelingen van het gemeentelijke centrum. Nadat de partnerovereenkomst was onder-

bouw of de leefomgeving, dan kun je beter concrete en afgebakende onderwerpen kiezen en meerdere burgerberaden organiseren.”

*Harm van Dijk:* “Burgerberaden lenen zich goed voor ruimtelijke vraagstukken. Burgers denken niet in sectoren of hokjes, maar benaderen de vraagstukken vanuit de leefwereld. Zij kijken daardoor altijd integraal en maken op basis daarvan afwegingen. Bovendien wordt er gezamenlijk eigenaarschap gevormd rondom de uitkomsten.



tekend, stelde de gemeente een projectteam samen, dat meeding in de G1000-regie en -vorm. Rond de 400 deelnemers spraken een dag lang over het centrum van Heerenveen. De deelnemers bepaalden zelf de thema's en de vragen die ze beantwoord wilden zien. Aan het eind van de dag werd er over de opgestelde agenda en mogelijke oplossingsrichtingen gestemd, waaruit bleek welke elementen de deelnemers belangrijk vonden."

"Een kleine 200 mensen ging door in werkgroepen om de gekozen ideeën gedurende drie maanden verder uit te werken. Al deze deelnemers adopteerden een onderwerp en gingen aan het werk in kleine groepjes. Op momenten waarop de werkgroepen er behoefte aan hadden, werd deskundigheid ingevlogen: inspiratoren, experts, architecten, ervaringsdeskundigen. Ook werden er gesprekken georganiseerd met de ontwerpende beleidsmakers van de gemeente, die als 'medeburgers' meewerkten aan de uitwerking van de ideeën. Het effect van het burgerberaad: mensen kwamen binnen met hun eigen belang, maar door samen te werken in een machtsvrije dialoog ontdekten ze dat ze veel meer gemeenschappelijk hadden dan gedacht. Het resulteerde in gedeelde doelen en samenwerking aan oplossingen."

"De resultaten van het burgerberaad werden opgetekend in een burgerakkoord, dat door beleidsambtenaren uitgewerkt werd tot een strategische visie met een aantal scenario's. Over die scenario's heeft de gemeenteraad een besluit genomen. Het unieke was dat binnen een jaar tijd de strategische visie met steun van nagenoeg de voltallige gemeenteraad geaccepteerd is, inclusief uitvoeringsbegroting. Ook bijzonder: de betrokken ambtenaren waren

de meest actieve pleitbezorgers van de resultaten van de G1000. Momenteel is er een klankbordgroep van 45 deelnemers bezig de gemeente te helpen het project te realiseren. Zij geven medeburgers uitleg, lobbyen tegen bezuinigingen van de gemeente en praten met plaatselijke ondernemers."

### **Mini-burgerberaad Amsterdam, november 2021**

*Eva Rovers:* "Amsterdam heeft zichzelf tot doel gesteld om in 2030 minimaal 55 procent minder CO2 uit te stoten, maar ligt slecht op koers. Er zijn extra maatregelen nodig. Daarom besloot wethouder duurzaamheid Marieke van Doorninck de Amsterdammers om hulp te vragen. Tweeduizend willekeurig gelote inwoners ontvingen in september 2021 een uitnodiging om deel te nemen aan een burgerberaad over de vraag met welke maatregelen de gemeente toch haar klimaatdoelen zou kunnen bereiken. De respons was opvallend groot; uit deze groep mensen werd vervolgens via een gewogen loting (op onder meer leeftijd, geslacht en postcodegebied) een groep van 100 Amsterdammers samengesteld. Aan hen werd vooraf gevraagd welke informatie zij nodig zouden hebben om tot goede aanbevelingen te komen. Dit had invloed op de samenstelling van het informatiepakket en het deskundigenprogramma."

"In de eerste twee weken van november werkte de groep ondanks de zeer beperkte tijd, 26 bruikbare voorstellen uit, die ze op 15 november aan de wethouder aanboden. Voorbeelden zijn een roterend fonds voor de isolatie van huurwoningen, versnellen van onderzoek naar gebruik van aardwarmte, de aanleg van een tweede Amsterdamse bos (met het soort bomen

dat de meeste CO2 opneemt), vergroening van daken, gevels en pleinen, en het aanstellen van een klimaatburgemeester. Ook adviseerden de deelnemers met klem om vaker burgerberaden te organiseren over vraagstukken rond klimaat en de energietransitie. De aanbevelingen zijn besproken in de raadscommissie duurzaamheid en worden verwerkt in de klimaatrapportage van de gemeente.”

“In hun eindrapport schreven de deelnemers dat ze het ondanks de tijdsdruk zeer waardeerden dat de gemeente het aandurfde om te experimenteren met een burgerberaad.

*‘Just do it’*, was dan ook een boodschap naar andere gemeenten en het Rijk: begin ermee en leer om het de volgende keer nog beter te doen.”

## “Begin ermee en leer om het de volgende keer nog beter te doen”

### **Hoe zorg je ervoor dat de gelote deelnemers over voldoende kennis en expertise beschikken om tot een weloverwogen advies te komen?**

*Harm van Dijk*: “In onze werkwijze gaan de burgers blanco, dus alleen met hun eigen ‘bagage’, aan tafel. Mensen hebben zo veel expertise. In het burgerberaad worden ideeën ontwikkeld en met elkaar in samenhang gebracht. Als het nodig is, komen op verzoek van de deelnemers ontwerpers aan tafel. Wij zorgen ervoor dat kennis op afroep beschikbaar is, als deelnemers erom vragen. Ons vertrekpunt is een waardevrij gesprek, waardoor ‘*common ground*’ ontstaat. Pas daarna komt de kennis en hulp vanuit experts in beeld.”

*Eva Rovers*: “Je wilt dat iedereen meepraat, praktisch geschoolden evenzeer als

theoretisch geschoolden. Het gaat zoals Harm ook zegt niet alleen om intellectuele kennis, maar vooral ook om levenservaring en perspectieven. Niettemin vinden deelnemers het fijn om ongeveer op hetzelfde kennisniveau te zitten als de andere deelnemers, anders voelen ze zich al snel dom of hebben ze het gevoel niet mee te kunnen praten. Dus vaak wordt er afwisselend gewerkt met deliberatie en informatie: eerst deelnemers laten onderzoeken wat ze belangrijk vinden, welke waarden ze delen en vervolgens welke informatie ze

denken nodig te hebben. In Amsterdam werd dat al vooraf gevraagd, waardoor je daar in de samenstelling van het programma rekening mee kan houden. Dat programma moet flexibel zijn: gaandeweg zal blijken welke experts of belangengroepen de deelnemers meer willen horen. Daar moet ruimte voor zijn. Het is in ieder geval niet de bedoeling dat mensen eerst een paar dagen volgegoten worden met informatie en dan pas gaan delibereren. Het is een constante afwisseling, delibereren, leren, delibereren, leren...” ■