

# Burgerberaad op decentraal niveau

Marc Steen<sup>1</sup>

Volgens sommigen vormen de verkiezingen de kern van de democratie. Maar het kan ook anders: een burgerberaad op decentraal niveau kan helpen onze democratische ambities invulling te geven en onze democratie aanvullen en verlevendigen. Een burgerberaad kan worden gekarakteriseerd als ‘dubbel-op bottom-up’: vanuit burgers, vanuit lokaal bestuur, en kan leiden tot beter beleid en meer vertrouwen en een betere legitimering van lastige besluiten.

## 1. Inleiding

Eens per vier jaar kruisen we een vakje aan op een stembiljet. Volgens sommigen is dat de kern van de democratie. Het volk laat zijn stem horen. Dit element van onze democratie heeft echter ook tekortkomingen en risico's. Het zou zomaar kunnen dat kiezers zich niet echt verdiepen in de diverse dossiers en partijprogramma's en dat ze hun keuze vooral laten bepalen door de optredens van lijsttrekkers in een oppervlakkig televisieprogramma. Dat kan anders. We kunnen burgerberaden organiseren. Daarin gaan gewone burgers met elkaar in gesprek, op basis van gebalanceerde informatie, en ontwikkelen ze voorstellen voor beleid. Hierin staat een proces van zorgvuldige deliberatie, oftewel beraadslaging, centraal. Burgerberaden hebben vooral toegevoegde waarde bij onderwerpen waar bestuurders lastige keuzes uitstellen, mooie dingen beloven om te worden herkozen en hun oren laten hangen naar lobbyisten.<sup>2</sup> Een burgerberaad kan de volgende voordelen opleveren: beter beleid, omdat het tot stand komt door beraadslaging; betere legitimering van lastige besluiten; meer vertrouwen in overheid en democratie, omdat burgers actief meedoen; meer integriteit; en minder polarisatie.<sup>3</sup> Een burgerberaad kan een mooie invulling zijn van burgerparticipatie en een welkome aanvulling op onze representatieve democratie.<sup>4</sup>

Dit essay gaat over burgerberaden op decentraal niveau, in een gemeente of provincie.<sup>5</sup> Daar zijn al veel experimenten mee gedaan, bijvoorbeeld in Amsterdam, Den Haag en Leiden, en er lopen momenteel burgerberaden in bijvoorbeeld Haarlem, Heemstede en Utrecht.<sup>6</sup> Voor het succes van een burgerberaad is van belang om afspraken te maken over wat er gaat gebeuren met de uitkomsten.<sup>7</sup> Als dat niet gebeurt, bestaat het risico dat een gemeenteraad niets gaat doen met de uitkomsten. Bovendien werkt een burgerberaad vaak met een relatief open opdracht en dit zorgt voor enige onvoorspelbaarheid; niet heel aantrekkelijk voor bestuurders.<sup>8</sup> Een burgerberaad

moet dus zorgvuldig worden ingericht, onder andere via regelgeving.

Omdat burgerberaden relatief nieuw zijn, is gekozen voor een beschrijvende vraag: Welke regelgeving is relevant voor het inrichten van een succesvol burgerberaad op decentraal niveau? Dit is een praktische vraag en ook een actuele vraag, omdat gemeenten en provincies binnenkort participatieverordeningen moeten opstellen – meer daarover hieronder.<sup>9</sup> Deze vraag zal worden beantwoord in vier stappen. Eerst wordt vastgesteld wat nodig is voor een succesvol burgerberaad. Daarna volgen twee discussies: over legitimiteit en over legaliteit van een burgerberaad. Daarna volgt een bespreking van enkele voorbeelden van regelgeving en van een recent uitgevoerd burgerberaad. Tot slot wordt de centrale vraag beantwoord.

### Auteur

1. M.G.D. Steen PhD, senior onderzoeker bij TNO en masterstudent Staatsrecht en Encyclopedie aan de Open Universiteit.

### Noten

2. D. van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij 2016, p. 23-58; en E. Rovers, *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie*, Amsterdam: De Correspondent 2022, p. 33-58.

3. OECD, *Innovative citizen participation and new democratic institutions. Catching the deliberative wave*, Parijs: OECD 2020, p. 26-27.

4. Zie ook: Staatscommissie parlementair *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom 2018; en A. Brenninkmeijer, *Betrok-*

*ken bij klimaat. Burgerfora aanbevelen.*

Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2021.

5. Voor het organiseren van een landelijk burgerberaad: C. van Es, K. Hagen & I. Bakker, 'Een stem voor burgers in de strijd tegen klimaatverandering', *NJB* 2021/1978, afl. 27, p. 2216-2223.

6. Voor een overzicht: burgerberaad.nu/burgerberaden-burgerfora/.

7. Rovers 2022, p. 140-142.

8. C. Niessen, 'How do elected officials perceive deliberative citizens' assemblies?', in: M. Reuchamps, J. Vrydagh & Y. Welp (red.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, Berlin/Boston: Walter de Gruyter 2023, p. 325-336.

9. *Kamerstukken II* 2022/23, 36210, nr. 3, p. 1.



© Shutterstock

## 2. Ingrediënten voor een burgerberaad

Een burgerberaad is anders dan een referendum, waarin dikwijls één vraag wordt gesteld die burgers met ja of nee kunnen beantwoorden, en is ook anders dan een raadpleging, waarin een serie vragen wordt gesteld en burgers wat ingewikkeldere antwoorden kunnen geven.<sup>10</sup> In een burgerberaad gaan burgers met elkaar in gesprek en staat zorgvuldige beraadslaging centraal.

Voor het inrichten van een succesvol burgerberaad zijn vijf ingrediënten nodig:<sup>11</sup> 1) een goede opdracht – met een open en specifieke vraag en een praktisch kader, zoals financiële randvoorwaarden;<sup>12</sup> 2) een helder mandaat – zodat duidelijk is wat er gaat gebeuren met de uitkomsten; 3) een representatieve groep deelnemers – meestal wordt eerst een groep mensen benaderd via loting en daaruit worden honderd tot honderdvijftig mensen geselecteerd die representatief zijn voor de bevolking, bijvoorbeeld wat betreft leeftijd of politieke oriëntatie; om te voorkomen dat vooral mensen zich aanmelden die reeds de weg kennen in politiek, bestuur en lobby; ook

worden eventuele drempels weggenomen, bijvoorbeeld door voorlichting te geven en onkosten te vergoeden; 4) een proces van beraadslaging – dit wordt bijvoorbeeld georganiseerd als een serie van vijf dagen waarin deelnemers gebalanceerde informatie krijgen en facilitators de gesprekken in goede banen leiden;<sup>13</sup> en 5) communicatie – om draagvlak te creëren wordt een breder publiek geïnformeerd en betrokken bij het hele proces.

**Een burgerberaad is anders dan een referendum, waarin dikwijls één vraag wordt gesteld die burgers met ja of nee kunnen beantwoorden**

Centraal staat een proces van beraadslaging met voldoende tijd en ruimte voor burgers om met elkaar in gesprek te gaan, om elkaar in de ogen te kijken en elkaar beter te begrijpen. Ze kunnen dan samenwerken richting publieke doelen, op basis van argumenten en redenen. Dit is anders dan bijvoorbeeld een landelijke verkiezing, waarbij mensen hun stem uitbrengen als losse individuen, vaak voor persoonlijke doelen en op basis van individuele voorkeuren.

Op de participatieladder, waarbij burgers van onder naar boven meer actieve rollen en macht krijgen, zit een burgerberaad op de treden van samenwerking en gedeelde macht. Een inspraakavond en burgerforum, bijvoorbeeld, zitten lager, op de treden van voorlichting en raadpleging.<sup>14</sup>

Hieronder wordt ingegaan op het tweede ingrediënt: het mandaat. In deze context heeft de term mandaat een informele betekenis; niet de formele betekenis van artikel 10:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb): 'de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen'. Een burgerberaad neemt zelf geen besluiten. In het geval van een gemeente doen de raadsleden dat; zij nemen besluiten op basis van de uitkomsten van een burgerberaad. Ze kunnen wel van tevoren bijvoorbeeld afspreken dat een aanbeveling van een burgerberaad die steun heeft van minimaal 75% van de deelnemers van het burgerberaad, en past binnen de financiële kaders, moet gelden als zwaarwegend advies. Als de gemeenteraad zou besluiten om dat advies niet op te volgen, dan moet hij dat goed kunnen uitleggen. De andere vier ingrediënten (opdracht, deelnemers, beraadslaging, en communicatie) zijn vooral organisatiekundig en zullen nog slechts kort ter sprake komen.

### 3. Legitimiteit: democratische ambitie en zelfbestuur

De legitimiteit van een burgerberaad hangt af van de mate waarin burgers het burgerberaad aanvaarden als democratisch instituut. Daarnaast is ook acceptatie en medewerking nodig van bestuurders en ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering. Aanvaarden burgers het burgerberaad en aanvaarden ze de aanbevelingen die het burgerberaad oplevert?

Het positieve nieuws is dat een burgerberaad de legitimiteit van het democratisch proces, en van de uitkomsten daarvan, kan vergroten. Deze stelling kan worden onderbouwd vanuit de politieke filosofie. Een startpunt is een begrip van democratie als morele ambitie en als zelfbestuur: deze ambitie betreft het betrekken van burgers bij het maken van beleid, als een vorm van zelfbestuur.<sup>15</sup>

Als burgers als politiek-gelijken met elkaar in gesprek gaan, dan kunnen ze hun deelname aan het politiek proces ervaren als een burgerlijke en publieke taak.<sup>16</sup> Ze kunnen dan voorbijgaan aan hun persoonlijke voorkeuren en hun individuele belangen. Een burgerberaad kan dan een 'verlichte publieke opinie' produceren.<sup>17</sup>

Uiteraard kunnen hier geen garanties voor worden gegeven. Er zijn echter wel factoren die kunnen meewerken. Burgers zullen een burgerberaad waarschijnlijk als legitiem ervaren als ze de groep deelnemers als representatief ervaren.<sup>18</sup> Vandaar ook het belang van het zorgvuldig werven en selecteren van deelnemers. Daarnaast zullen burgers een burgerberaad op decentraal niveau waarschijnlijk als legitiem ervaren vanwege kortere communicatielijnen, met lokaal bestuur en deelnemende burgers — en meer legitiem dan bijvoorbeeld landelijk bestuur. Bovendien is de kwaliteit van het proces van deli-

## Centraal staat een proces van beraadslaging met voldoende tijd en ruimte voor burgers om met elkaar in gesprek te gaan, om elkaar in de ogen te kijken en elkaar beter te begrijpen

beratie cruciaal voor legitimiteit. De kwaliteit van beraadslaging in een burgerberaad — mits goed georganiseerd — is beter dan bijvoorbeeld in een debat. Een debat gaat meestal over punten scoren en gelijk krijgen. In een burgerberaad krijgen deelnemers gebalanceerde informatie en gaan ze met elkaar in gesprek. Zo kunnen ze elkaar leren kennen en gezamenlijk komen tot genuanceerde en praktische oplossingen.

Burgerberaden kunnen ook helpen om sommige tekortkomingen van onze representatieve democratie te repareren. Rovers noemt de volgende tekortkomingen:<sup>19</sup> veel gekozen politici zijn hoogopgeleid en niet dus representatief ('diplomademocratie'); veel burgers zijn afgehaakt;<sup>20</sup> er is allerlei schijnparticipatie, zoals inspraakavonden; de rechtsstaat faalt soms, bijvoorbeeld bij

10. Er zijn ook referenda met meerdere vragen en meerdere antwoordopties. Een bijvoorbeeld van een raadpleging: [www.tweedekamer.nl/klimaatraadpleging](http://www.tweedekamer.nl/klimaatraadpleging).

11. Gebaseerd op OECD 2020, p. 118-119 ('eleven good practice principles'); Rovers 2022, p. 140-152 ('tien lessen'); en K. McBride, *Preparing for a climate assembly. Guidance for policy officials* (knoca.eu), Knowledge Network on Climate Assemblies, 2022 ('six different stages of the process').

12. E. Rovers, 'Nee, een burgerberaad is niet links of rechts (en nog vijf antwoorden op veelgestelde vragen)', *De Correspondent* 14 juni 2022 ([decorrespondent.nl/13492/nee-een-burgerberaad-is-niet-links-of-rechts-en-nog-vijf-antwoorden-op-veelgestelde-vragen/](https://decorrespondent.nl/13492/nee-een-burgerberaad-is-niet-links-of-rechts-en-nog-vijf-antwoorden-op-veelgestelde-vragen/)).

13. J. Boswell, 'Seeing like a citizen. How being a participant in a citizens assembly changed everything I thought I knew about deliberative mini-publics', *Journal of Deliberative Democracy* 2021, afl. 2, p. 1-12.

14. S.R. Arnstein, 'A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners* 1969, afl. 4, p. 216-224; van onder naar boven: informing, consultation, placation, partnership, delegated power, citizen control.

15. R.B. Talisse, *Engaging political philosophy*, New York: Routledge 2016, p. 132-136.

16. Talisse 2016, p. 144: 'Rather, the democratic citizen is charged with the distinctively

*civic and public-minded task of contributing to the collective project of self-government.'* (cursivering in het origineel).

17. Reybrouck 2016, p. 101-108 en 116.

18. Burkens 2022, p. 271-273.

19. Rovers 2022, p. 39-56.

20. J. de Voogd & R. Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie 2021.

rechtszaken tegen Shell, Schiphol, Tata Steel en Chemours; lobbyisten hebben veel macht; er is corruptie, bijvoorbeeld bij het financieren van politieke partijen;<sup>21</sup> weinig kiesgerechtigden zijn lid van een politieke partij (slechts 2,8%); dit is vooral een probleem omdat Nederland een ‘partijdemocratie’ is en geen ‘kiezersdemocratie’;<sup>22</sup> en het gaat in de politiek en in het nieuws veel te vaak alleen over de korte termijn — en onvoldoende over de langere termijn.

Uiteraard kunnen mensen kritische vragen stellen, zoals: ‘Hoezo mogen die mensen in dat burgerberaad bijdragen aan het maken van beleid? Dat is toch de taak van democratisch gekozen bestuurders? En participatie wil toch zeggen dat iedereen mee mag doen — niet alleen die mensen die (letterlijk) toevallig zijn ingeloot?’ Deze vragen moeten echter niet worden gesteld op het niveau van de deelnemers in een burgerberaad (wie wel of niet mee mag doen), maar op het niveau van het burgerberaad als democratisch instituut.<sup>23</sup> Vandaar het belang van een goede vraag, een helder mandaat, een representatieve groep deelnemers, het faciliteren van deliberatie, en het organiseren van communicatie.

#### 4. Legaliteit: invulling en aanvulling van democratie

Legaliteit is een belangrijk uitgangspunt van de democratische rechtstaat. Alle optreden van de overheid waardoor burgers gebonden worden vereist een wettelijke grondslag; het moet berusten op een door de wet gegeven bevoegdheid. Om de legaliteit van een burgerberaad te onderzoeken, worden enkele relevante bepalingen van positief recht besproken.

In augustus 2022 werd een algemene bepaling toegevoegd aan de Grondwet. Deze bepaalt dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat een democratie ‘de mogelijkheid van participatie van burgers in het politieke proces’ waarborgt.<sup>24</sup> Dit vormt een mooi startpunt voor de legaliteit van een burgerberaad. Ook kan een burgerberaad helpen om invulling te geven aan het petitierecht (artikel 5 Gw) en het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb).<sup>25</sup>

Daarnaast wordt in het Europees Handvest inzake lokale autonomie van de Raad van Europa gesteld dat ‘de lokale autoriteiten één van de belangrijkste grondslagen van elk democratisch regime zijn’ en dat ‘het recht van burgers om deel te nemen aan het openbaar bestuur’ een belangrijk democratisch beginsel is en dat ‘dit recht op lokaal niveau op de meest rechtstreekse wijze kan worden uitgeoefend’.<sup>26</sup> Artikel 2 van het Aanvullend Protocol stelt bovendien dat verdragspartijen maatregelen moeten nemen om uitvoering te geven aan dit recht op participatie.<sup>27</sup> Daarom is momenteel de Wet versterking participatie op decentraal niveau in de maak. De memorie van toelichting stelt dat ‘[d]e grote maatschappelijke opgaven waar we voor staan [het alleen maar belangrijker maken] om inwoners vroegtijdig en zorgvuldig te betrekken bij de vraagstukken in hun gemeenschap’.<sup>28</sup> De Wet brengt wijzigingen aan in artikel 150 Gemeentewet (Gemw) en artikel 147 Provinciewet (Provw) en schrijft voor dat gemeenteraden en provinciale staten een participatieverordening instellen, als vervanging van de inspraakverordening.<sup>29</sup> In zo’n verordening kan een gemeente of provincie regels

opstellen voor de wijze waarop ze ingezetenen en maatschappelijke partijen kunnen betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk, respectievelijk provinciaal, beleid.<sup>30</sup>

Kortom, de legaliteit van een burgerberaad kan worden gebaseerd op de ambitie om burgers te betrekken in het democratische proces (Grondwet) en aan het recht van burgers om deel te nemen aan het openbaar bestuur op lokaal niveau (Handvest). Daarnaast kunnen de participatieverordeningen (ex artikel 150 Gemw en artikel 147 Provw) helpen bij het inrichten van burgerberaden. Deze zijn echter niet noodzakelijk; ook zonder specifieke verordeningen is er voldoende juridische basis voor burgerberaden.

Een burgerberaad op decentraal niveau kan worden gekarakteriseerd als ‘dubbel-op bottom-up’: vanuit burgers, vanuit lokaal bestuur. Het kan helpen onze democratische ambities invulling te geven en een aanvulling vormen op onze representatieve democratie. Deze kan worden gekarakteriseerd als ‘dubbel-op top-down’: vanuit een bestuurderselite, vanuit Den Haag.

#### 5. Voorbeelden van regelgeving en een casus

In de aanloop naar het inwerkingtreden van de Wet versterking participatie op decentraal niveau en het voorschrift om participatieverordeningen te ontwikkelen, hebben adviesbureau Berenschot en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) handreikingen ontwikkeld.<sup>31</sup> Ze presenteren daarin een stappenplan waarmee gemeenten beleid voor participatie kunnen ontwikkelen, met aanbevelingen voor het formuleren van een participatieverordening.<sup>32</sup> Ze geven onder andere een voorbeeld van een beknopte bepaling en van een meer specifieke bepaling. Hun voorbeeld voor een beknopte bepaling heeft twee leden: lid 1 stelt dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is; lid 2 stelt dat het bestuursorgaan voor een of meer beleidsvoornemens een participatieprocedure kan vaststellen. Hun voorbeeld van een meer specifieke bepaling bestaat ook uit twee leden: lid 1 bepaalt dat het bestuursorgaan bij de start van elke participatieprocedure vaststelt op welke wijze participatie zal worden ingevuld; lid 2 bevat een aantal onderwerpen waarover het bestuursorgaan een besluit kan nemen en vastleggen in een participatienota, zoals: het doel van de participatie, de beïnvloedingsruimte, de kaders, de communicatie, het tijdvak, het borgen van democratische waarden, en de begroting. Deze aanpak sluit aan bij de behoefte aan maatwerk: ‘Ieder lokaal vraagstuk is uniek en vraagt om een eigen aanpak’.<sup>33</sup>

Inmiddels hebben tientallen gemeenten participatieverordeningen ontwikkeld.<sup>34</sup> Sommige zijn relatief algemeen, andere meer specifiek. De Participatie- en inspraakverordening van de gemeente Middelburg,<sup>35</sup> bijvoorbeeld, is relatief specifiek en uitgebreid en bepaalt onder andere dat het bestuursorgaan bij de start van elke participatieproces een besluit neemt over het niveau van participatie (‘informerend, raadplegend, adviserend, coproducerend of meebeslissend, of een combinatie daarvan’; dit zijn treden van de participatieladder). Het is te verwachten dat een dergelijke specifieke verordening kan helpen bij het organiseren van een succesvol burgerberaad; als ‘stok achter de deur’ om ‘aan de slag te gaan’ met participatie.<sup>36</sup>

# Een burgerberaad op decentraal niveau kan worden gekarakteriseerd als ‘dubbel-op bottom-up’

Om een indruk te krijgen van hoe een burgerberaad in de praktijk kan verlopen, is het nuttig om naar één casus te kijken: een burgerberaad in Haarlem dat onlangs is uitgevoerd. In april 2023 gaf de gemeenteraad opdracht aan het college om een burgerberaad te organiseren, als pilot; het burgerberaad liep van november 2023 tot en met januari 2024.<sup>37</sup> Honderd inwoners kregen de opdracht om in de loop van vijf bijeenkomsten adviezen te formuleren voor het verlagen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in Haarlem voor 2030. In de Projectopzet werden onder andere vastgelegd: onderwerp en vraagstelling, mandaat, loting- en selectieproces voor deelnemers, inrichting van de bijeenkomsten, communicatie, en planning en begroting.<sup>38</sup> Voor het mandaat werd gesteld dat ‘[d]e uitkomsten van het beraad worden aangeboden als zwaarwegend advies aan de gemeenteraad’.<sup>39</sup> Dit burgerberaad was gebaseerd op de huidige Inspraakverordening Haarlem; de bedoeling is om op basis van deze pilot een participatieverordening op te stellen.<sup>40</sup>

Op basis van deze casus kan worden geconcludeerd dat het organiseren van een burgerberaad op decentraal niveau, bijvoorbeeld in een gemeente, typisch als volgt kan lopen: het start met een besluit van de gemeenteraad om een burgerberaad te organiseren; dit kan zijn gebaseerd op een specifieke verordening, maar dit hoeft niet; en na afloop neemt de gemeenteraad besluiten over de voorstellen die voortkomen uit het burgerberaad.

Als gemeenten of provincies burgerberaden willen organiseren, dan kan het nuttig zijn om participatieverordeningen op te stellen waarin burgerberaden specifiek worden benoemd. Zo’n verordening kan bijvoorbeeld bepalingen bevatten zoals de volgende:<sup>41</sup>

21. [www.coe.int/en/web/greco/about-greco](http://www.coe.int/en/web/greco/about-greco).

22. M.C. Burkens e.a., *Beginnelen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlands staats- en bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2022, p. 262.

23. M.K. MacKenzie, ‘Representation and citizens’ assemblies’, in: M. Reuchamps, J. Vrydagh & Y. Welp (red.), *De Gruyter Handbook of Citizens’ Assemblies*, Berlin/Boston: Walter de Gruyter 2023, p. 21-34.

24. *Kamerstukken II 2015/16*, 34516, nr. 3, p. 5.

25. S. Blok e.a., *Burgerparticipatie op nationaal niveau. Een juridische en empirische verkenning*, Utrecht: Berenschot 2023, p. 11-14.

26. Handvest van 15 oktober 1985 (*Trb.*

1987, 63), goedgekeurd bij Wet van 10 oktober 1990, *Stb.* 1990, 546, voor Nederland in werking getreden op 1 juli 1991.

27. *Trb.* 2009, 227 en *Trb.* 2010, 96, aangeboden ter stilzwijgende goedkeuring op 22 september 2020, *Kamerstukken II en I 2010/11*, 32524, nr. 1 en nr. A.

28. *Kamerstukken II 2022/23*, 36210, nr. 3, p. 1.

29. Vergelijkbare wijzigingen gelden ook voor waterschappen en voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba; deze blijven hier echter buiten beschouwing.

30. Overigens is een amendement ingediend om bepalingen te formuleren dat bestuursorganen voorwaarden voor participatie moeten bepalen, in plaats van kunnen bepalen; zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36210, nr. 10.

Artikel z. Burgerberaad

- 1) In een burgerberaad worden bijeenkomsten georganiseerd waarin burgers beraadslagen en voorstellen ontwikkelen voor [gemeentelijk of provinciaal] beleid. Ze worden ondersteund met gebalanceerde informatie en passende werkvormen. Als een burgerberaad wordt georganiseerd, neemt het bestuursorgaan over in ieder geval de volgende onderwerpen een besluit, en legt dit vast in een nota:
  - a. opdracht en vraagstelling;
  - b. doel en intentie;
  - c. kaders, bijvoorbeeld inhoudelijke, financiële en overige kaders;
  - d. procedure voor het werven en selecteren van deelnemers;
  - e. wijze waarop eventuele drempels worden weggenomen en inclusie wordt gewaarborgd;
  - f. wijze waarop democratische waarden en effectieve beraadslaging worden gewaarborgd;
  - g. wijze waarop het bestuursorgaan communiceert over het burgerberaad;
  - h. begroting van de kosten.

Dit voorbeeld kan vragen oproepen over juridisering. Je wilt niet te veel vastleggen. Maar ook niet te weinig. Dergelijke vragen zullen beter kunnen worden beantwoord op basis van meer praktische ervaring met het inrichten en organiseren van verschillende burgerberaden.

## 6. Conclusie

In dit artikel is vanaf verschillende kanten gekeken naar een burgerberaad op decentraal niveau: in een gemeente of provincie. Er is vooral gekeken naar de mogelijkheden die zo’n burgerberaad kan bieden: als invulling van de ambitie om burgers te laten participeren in lokaal bestuur; en als aanvulling op onze representatieve democratie (‘eens per vier jaar een vakje aankruisen’). Een burgerberaad is relatief nieuw; daarom is gekozen voor een beschrijvende vraag: ‘Welke regelgeving is relevant voor het inrichten van een succesvol burgerberaad op decentraal niveau?’

31. Berenschot & VNG, *Aan de slag met participatie. Handreiking* (opgesteld door Steven Blok e.a.), Utrecht: Berenschot 2021;

en Berenschot & VNG, *Aan de slag met participatie. Handreiking 2.0: Voor de participatieverordening* (opgesteld door Steven Blok e.a.), Utrecht: Berenschot 2023.

32. Berenschot & VNG 2021, p. 40-47; en Berenschot & VNG 2023, p. 38-39. ‘Voorbeeld Verordening participatie [en uitdaging] (nieuw voorbeeld, mei 2021)’ is online beschikbaar: [vng.nl/sites/default/files/2021-05/vng-voorbeeld-participatieverordening\\_def2705.docx](http://vng.nl/sites/default/files/2021-05/vng-voorbeeld-participatieverordening_def2705.docx).

33. *Kamerstukken II 2022/23*, 36210, nr. 3, p. 8.

34. Dit is een schatting; een zoekopdracht op [overheid.nl](http://overheid.nl), met ‘participatieverordening’ leverde 264 hits, maar veel daarvan zijn

vervallen ([lokaleregelgeving.overheid.nl/ZoeKResultaat?titel=Participatieverordening](http://lokaleregelgeving.overheid.nl/ZoeKResultaat?titel=Participatieverordening)).

35. [lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR671407](http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR671407); dit voorbeeld wordt ook genoemd in Berenschot & VNG 2023, p. 38.

36. Berenschot & VNG 2023, p. 39.

37. [haarlem.nl/burgerberaad](http://haarlem.nl/burgerberaad) en [haarlemmers-geven-advies-over-vermindere-co2-uitstoot](http://haarlem.nl/haarlemmers-geven-advies-over-vermindere-co2-uitstoot).

38. Projectopzet 2023; [https://gemeentebestuur-haarlem.notubiz.nl/document/13125175/1/20230317434+2\\_+Bijlage+Projectplan+pilot+burgerberaad](https://gemeentebestuur-haarlem.notubiz.nl/document/13125175/1/20230317434+2_+Bijlage+Projectplan+pilot+burgerberaad).

39. Projectopzet, p. 6.

40. [lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR120001/1](http://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR120001/1); Projectopzet, p. 3.

41. Deels gebaseerd op Berenschot & VNG 2023.

## Dergelijke verordeningen kunnen helpen bij het organiseren van burgerberaden. Echter ze zijn niet noodzakelijk; ook zonder is er voldoende juridische basis

Relevant zijn met name: de recent toegevoegde algemene bepaling in de Grondwet om burgers te betrekken in het democratisch proces; het petitierecht (artikel 5 Gw); het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb); en het recht van burgers om deel te nemen aan het openbaar bestuur op lokaal niveau (Europees Handvest inzake lokale autonomie en Aanvullend Protocol). Deze geven een juridische basis aan een burgerberaad op decentraal niveau. Ook relevant is de Wet versterking participatie op decentraal niveau die in de maak is en uitwerking geeft aan dit Handvest en Protocol. Deze wet gaat artikel 150 Gemw en artikel 147 Provw wijzigen en bepalen dat gemeenteraden en provinciale staten participatieverordeningen moeten opstellen. Dergelijke verordeningen kunnen helpen bij het organiseren van burgerberaden, als stok achter de deur. Echter ze zijn niet noodzakelijk; ook zonder deze verordeningen is er voldoende juridische basis.

Verder is gekeken naar de legitimiteit van een burgerberaad. Deze kan positief uitwerken. Burgers kunnen een burgerberaad als legitiem ervaren omdat het invulling geeft aan de ambitie van zelfbestuur. In dat kader zijn ook een heldere opdracht en mandaat belangrijk; het

is daarom belangrijk om daar van tevoren afspraken over te maken. Omdat er nog relatief weinig ervaring bestaat met burgerberaden, spelen er allerlei praktische vragen. Bijvoorbeeld over juridisering: Hoeveel of hoe weinig moet je van tevoren vastleggen? De toekomst zal leren waar het juiste midden ligt. En er spelen vragen over het praktisch inrichten van een burgerberaad. Mensen zullen een burgerberaad als legitiem ervaren als de deelnemers zodanig worden geselecteerd dat ze een groep vormen die ze als representatief herkennen. Het sterke punt van een burgerberaad, tot slot, is dat het proces van beraadslaging mogelijkheden biedt om verder te kijken dan persoonlijke voorkeuren en verder dan de waan van de dag. Daarom is het zo belangrijk om deze beraadslaging zorgvuldig te begeleiden; dan kunnen mensen echt met elkaar in gesprek en samen voorstellen ontwikkelen die goed zijn voor de gemeenschap en voor de toekomst.<sup>42</sup> •

<sup>42</sup>. Met hartelijke dank voor gesprekken met Walter Wittkamp (adviseur burgerberaden bij Agora Europa), Jip Stam (Open

Universiteit), Steven Blok (Berenschot), Janneke Barten (Gemeenteraad Haarlem) en Marion Veerbeek (VNG).