



Bijlage 2: Reflectie op instrument burgerberaad

Inleiding

Het burgerberaad klimaat is klaar. 175 willekeurige burgers, samen een dwarsdoorsnede van Nederland. Op achtergrond en meningen zijn zij ‘Nederland in het klein’, in de woorden van het burgerberaad zelf. Zij hebben samen geadviseerd over een vraag waarvan iedereen de gevolgen voelt en merkt in het dagelijks leven. Hoe gaan we als Nederland eten, reizen, spullen gebruiken op een manier die beter is voor het klimaat?

Met dit nationale burgerberaad ontstond een nieuwe nationale gesprekstafel. Het burgerberaad gaf ons een geheel beeld van hoe de samenleving kijkt naar de dilemma’s en verlangens rondom klimaatvragen. Met het burgerberaad wordt de kracht van de samenleving aangesproken. Dat is terug te zien in de verhalen van deelnemers en het advies: vol dromen, verwachtingen, zorgen, wensen, ervaringen en ideeën over hoe het beter kan en waarom het belangrijk is om te luisteren en aan de slag te gaan met de ideeën vanuit de samenleving.

In de woorden van deelnemer Tom¹: “Mee kunnen beslissen met beleid is, denk ik, een goed iets. Zeker ook vanuit een burgerperspectief: dat je echt het gevoel hebt dat je belangrijk bent en dat je mee mag praten.”

In het procesverslag², de reguliere voortgangsrapportages³ en in alle ontmoetingen met het burgerberaad is veel gezien en geleerd. De voorbereiding, het ontwerp en het verloop van het burgerberaad is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onafhankelijk onderzocht door onderzoekers vanuit de Radboud Universiteit, de Haagse Hogeschool en Tilburg University⁴, waarbij ook is gekeken naar de ervaring van

deelnemers en de bredere samenleving. Met als doel om goed te zien wat de waarde is van dit democratisch instrument en lessen mee te nemen voor de toekomst. Brengt het burgerberaad zoals gehoopt een verrijking onze democratie?

In dit document worden een aantal eerste indrukken en reflecties gedeeld. In de herfst van 2026 wordt het volledige onderzoek gepubliceerd met daarin ook een laatste deelrapportage over de opvolging van het adviesrapport. Want het goed bespreken en opvolging geven aan het advies hoort ook bij de uitvoering van een burgerberaad. En daar zal het kabinet ook de komende tijd voor inzetten. Toch kan nu al worden ingaan op een aantal opbrengsten en lessen op basis van het onderzoek.



Eerste bevinding onafhankelijk onderzoek

Voorafgaand aan het burgerberaad zijn in nauwe samenspraak tussen kabinet en Tweede Kamer 10 richtinggevende randvoorwaarden⁵ opgesteld waar dit nationale burgerberaad aan moest voldoen. Dit vanuit de wetenschap dat burgerfora geen democratisch wondermiddel zijn en randvoorwaarden, zoals de inbedding in samenleving en politiek, bepalend zijn voor het succes. Het devies was altijd: doe het goed, of doe het niet.⁶

Deze randvoorwaarden zijn daarom als leidraad genomen tijdens de voorbereiding en het verloop van het proces:

1. Het vaststellen van het doel van het Nationaal Burgerberaad Klimaat.
2. Het stellen van een geschikte vraag aan deelnemers van het burgerberaad.
3. Het waarborgen van goede samenwerking tussen kabinet en parlement.
4. Het maken van heldere afspraken over politieke opvolging.
5. Het vaststellen van de betrokkenheid van politici tijdens het burgerberaad.
6. Het waarborgen van representativiteit van het burgerberaad en inclusiviteit om gelijkwaardige deelname mogelijk te maken.
7. Het beschikbaar stellen van voldoende budget en tijd voor organisatie van het burgerberaad en compensatie voor deelnemers.
8. Het vaststellen van betrokkenheid van de samenleving bij het burgerberaad.
9. Het bieden van goede praktische en inhoudelijke ondersteuning van het proces met feitelijke en volledige informatie.
10. Het vaststellen van een aanpak om het burgerberaad te monitoren en ervan te leren.

De randvoorwaarden zijn ook geëvalueerd in hoofdstuk 4 van de Evaluatie Nationaal Burgerberaad Klimaat.⁷ Hier worden enkele inzichten en lessen uitgelicht:

Randvoorwaarde 1

voorbereiding is een doel vastgesteld en een vraag in samenwerking met de Kamer. Doel was burgers meer invloed geven op een grote maatschappelijke kwestie zoals klimaat en hen beter te betrekken bij politieke besluitvorming, om zo de democratie te versterken. Wat valt hierover te zeggen? In nauwe samenwerking met de Tweede Kamer en tijdens het proces zijn vele perspectieven gehoord en doelen vastgesteld. Of het burgerberaad daadwerkelijk leidt tot meer invloed en zeggenschap kan nu nog niet geconcludeerd worden. In het definitieve onderzoeksrapport dat handelt over de kabinetsreactie en verschijnt in de tweede helft van 2026, komen de onderzoekers daarop terug. Dat geldt ook voor de vraag of de democratie versterkt is.⁸ Wat er wél geconcludeerd kan worden is dat deelnemers tijdens de bijeenkomsten van het burgerberaad over het algemeen eigenaarschap, invloed en regie hebben ervaren. In de woorden van de onderzoekers: 'Cruciale onderdelen van het proces werden kortom door bijna alle deelnemers als echt van hen ervaren.'⁹. Bij het voortgangsoverleg van 15 april benoemden enkele deelnemers dat belang ook: 'Zij hielden zelf de touwtjes in handen.'

Randvoorwaarde 2

Hoewel in de voorbereiding met alle betrokkenen is

gezocht naar een niet te brede en niet te smalle vraagstelling bleek de gekozen vraag in de praktijk te breed. De deelnemers zijn erin geslaagd de vraag in al haar facetten te beantwoorden, verdeeld over drie deelthema's van een op zichzelf al complex vraagstuk. De breedte van de vraag heeft daarbij veel gevraagd van zowel de organisatie als de deelnemers, onder meer bij het betrekken van deskundigen, stakeholders en verschillende ministeries, en zal ook veel vragen van de departementen die betrokken zijn bij de opvolging.¹⁰

Randvoorwaarde 3 en 5

Er was een goed georganiseerde samenwerking tussen kabinet en burgerberaad in de voortgangsoverleggen en met rapporteurs vanuit de Tweede Kamer. De onderzoekers constateren dat de politiek-bestuurlijke governance en de uitwerking ervan in de praktijk goed heeft gewerkt. Het werkte volgens de deelnemers en Kamerleden goed dat de leden van het burgerberaad ook zelf naar de Tweede Kamer gingen en daar het gesprek zijn aangegaan. Volgens het onderzoek was de ervaring van deelnemers dat de betrokkenheid van de politiek verder beperkt bleef. Tegelijkertijd was het burgerberaad tijdens het verloop ook volop onderwerp van het politieke debat en Kamervragen. De politiek-bestuurlijke governance heeft volgens de onderzoekers niet kunnen voorkomen dat het burgerberaad omstreden was in de Tweede Kamer.¹¹

Randvoorwaarde 4

De afspraken over opvolging zijn vooraf vastgelegd

in het instellingsbesluit met motiveringsplicht en besprekingsplicht: 'De Ministers brengen uiterlijk zes maanden na het verschijnen van het eindrapport van het Burgerforum een met redenen omklede reactie uit op het eindrapport. (...) De Ministers treden uiterlijk een jaar na het verschijnen van het eindrapport in overleg met het Burgerforum over de opvolging van het eindrapport.'¹² Volgens de onderzoekers zijn deze afspraken helder. Uiteraard wijzen zij erop dat het op dit moment nog openstaat in hoeverre dit ook daadwerkelijk resulteert in politieke opvolging. Deze vraag wordt behandeld in de eindrapportage dit najaar.¹³

Randvoorwaarde 6

De gebruikte methode (loting) werkte goed om op de gekozen achtergrondkenmerken een goede dwarsdoorsnede van deelnemers uit heel Nederland te selecteren. Daarnaast was er een vrij lage uitval in vergelijking met andere Nederlandse (lokale en provinciale) burgerberaden. Daarmee wordt voldaan aan het waarborgen van de representativiteit van het burgerberaad, zo concluderen de onderzoekers. Wel zien de onderzoekers dat voor een toekomstig burgerberaad het loten van deelnemers nog duurzamer en toegankelijker geregeld kan worden. Via een eenmalige constructie kon de Basisregistratie Personen (BRP) worden gebruikt om mensen op naam te kunnen uitnodigen.

(vervolg Randvoorwaarde 6)

Omdat het hier ging om een eenmalige oplossing, is in het vervolg een structurele oplossing nodig, zodat potentiële deelnemers ook bij een volgend burgerberaad op naam kunnen worden uitgenodigd.

De onderzoekers constateren ook dat aan de randvoorwaarden van inclusiviteit om gelijkwaardige mogelijk te maken wordt voldaan. Ze verwijzen hierbij naar de inspanningen die verricht zijn om belemmeringen voor deelnemers weg te nemen. Zoals onkostenvergoeding en reiskosten. De kwaliteit van gespreksbegeleiding zorgde ervoor dat iedereen aan bod kwam. Ook de brede variatie aan werkvormen droeg bij aan inclusiviteit.¹⁴ Het lijkt kortom goed gelukt om mensen van zeer verschillende achtergronden en meningen met elkaar om de tafel te brengen.

Randvoorwaarde 7

De onderzoekers geven aan dat het erop lijkt dat de tijd voor de organisatie te beperkt was. Het burgerberaad vergde veel van de deelnemers en organisatie aan inzet en flexibiliteit. Deelnemers gaven meerdere malen aan veel meer extra uren te hebben besteed aan het burgerberaad dan vooraf was voorzien. Die inzet was aldus deelnemers en organisatie wel nodig vanwege de complexe vraag.¹⁵ De vrijwilligersregeling bleek niet geschikt voor de vergoeding van deelnemers. Zowel de organisatie als de onderzoekers geven aan dat het voor toekomstige burgerberaden belangrijk is te

voorzien in een geschikte regeling voor een passende vergoeding en gerelateerde noodzakelijke voorzieningen.¹⁶ BZK zal het voortouw nemen om voor toekomstige burgerberaden te onderzoeken wat wél een passende oplossing en regeling is.

Randvoorwaarde 8

Door de organisatie is veel gedaan om de betrokkenheid van de samenleving bij het burgerberaad te vergroten. Dat heeft de organisatie gedaan door een publiekscampagne, een Participatieve Waarde Evaluatie¹⁷ en door het betrekken van kinderen onder de 16 met de Kinderklimaatop. Het bleek ondanks de inzet en media-aandacht toch lastig om het burgerberaad goed bij het brede publiek bekend en zichtbaar te maken. Zo blijkt dat slechts een klein deel op dit moment bekend is met het bestaan van het burgerberaad, en een nog kleiner deel bekend is met de aanbevelingen. Dit heeft aldus de onderzoekers onder andere te maken met beperkt communicatiebudget en de gevolgde communicatiestrategie.¹⁸

Randvoorwaarde 9

Het burgerberaad kreeg voldoende praktische en inhoudelijke ondersteuning.¹⁹ Uit het onderzoek blijkt dat het organiseren van betrouwbare en diverse kennis uitdagend was op zo'n gepolariseerd vraagstuk als klimaat. De onderzoekers geven aan dat ondanks alle uitdagingen de organisatie er goed in is geslaagd om in voldoende informatie te

voorzien aan de deelnemers. 'In het burgerberaad is kennis geprogrammeerd in aansluiting op de behoefte van deelnemers in de verschillende fasen van het burgerberaad.' Deelnemers hadden relatief veel eigenaarschap in welke informatie en experts ze raadpleegden. Daardoor lukte het al met al goed om verschillende kennisperspectieven aan tafel te hebben. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in hoe de onderzoekers schrijven over het omgaan met kennis en de geprogrammeerde activiteiten, zoals het kennisfestival.²⁰

Randvoorwaarde 10

Het burgerberaad is onafhankelijk gemonitord en geëvalueerd in opdracht van BZK. Resultaten werden na elke bijeenkomst snel gedeeld en gebruikt om het proces te verbeteren. Door het laten uitvoeren van onafhankelijk onderzoek en het burgerberaad zelf zijn lessen goed heeft vastgelegd zijn er volop lessen en tips, die gebruikt kunnen worden voor de toekomst. In de onderzoeksrapportage - die in zijn volledigheid uitkomt in het najaar 2026 - wordt door de onderzoekers verder op deze randvoorwaarde ingegaan en gereflecteerd.



Andere opbrengsten

Naast de inzichten over de randvoorwaarden zijn er ook nog andere relevante inzichten die de onderzoekers en het burgerberaad zelf hebben uitgelicht. Deze worden hier kort aangestipt. Zo geven de onderzoekers aan 'dat de projectorganisatie er goed in is geslaagd om een zeer diverse groep burgers op een constructieve manier met elkaar in gesprek te laten gaan en impactvolle aanbevelingen te laten formuleren die breed werden aanvaard door de deelnemers en consistent zijn met de vragen die hun zijn voorgelegd.²¹ Zij geven verder aan dat het proces goed is verlopen vanuit het oogpunt van ervaren procedurele rechtvaardigheid, psychologische eigenaarschap en inclusieve deliberatie. Deelname aan het burgerberaad leidde tot meer begrip voor andere meningen. Het gros van de deelnemers kreeg na de eerste vier bijeenkomsten meer begrip voor mensen met een andere mening dan zij.²² 'Je hoeft het niet met elkaar eens te zijn om te kunnen samenwerken', schrijven de deelnemers en de projectorganisatie in hun procesverslag 'Democratie versterken in de praktijk! Hoe ontwerp en organiseer je een nationaal burgerberaad?'²³

Dit is een belangrijke uitkomst en opbrengst, met democratische waarde. Democratie bestaat immers bij het kunnen dragen van verschil en er samen uit kunnen komen.

Vervolg

Een aantal dingen wordt momenteel nog onderzocht en komen in de onderzoeksrapportage dit najaar aan bod. Bijvoorbeeld de politieke opvolging. Daarnaast bevat de definitieve onderzoeksrapportage in het najaar ook een uitgebreidere reflectie op de waarde van het burgerberaad als democratisch instrument en op de daarvoor relevante randvoorwaarden.

Dit kabinet verkent op dit moment een passend onderwerp en vraag voor een volgend nationaal burgerberaad. Daarbij komen de inzichten uit dit eerste onderzoeksrapport goed van pas. De onderzoekers benoemen bijvoorbeeld dat het instrument met name geschikt lijkt om advies te geven op gepolariseerde en moeilijke en spannende thema's waar de politiek zelf niet- of moeilijk uitkomt.

Vanuit BZK wordt onderzocht hoe het burgerberaad verankerd kan worden en een vaste waarde gemaakt kan worden binnen onze representatieve democratie. Dit in navolging van het amendement van lid Kröger²⁴, die verzoekt om te onderzoeken hoe burgerberaden een structurele plek kunnen krijgen binnen de Nederlandse democratische inrichting.

Voetnoten

1: Uit: Voortgangsrapportage 3 feb 2026, te vinden op de website van het Nationaal Burgerberaad Klimaat

2: Online raad te plegen op: Democratie versterken in de praktijk! Hoe ontwerp en organiseer je een nationaal burgerberaad | Burgerberaad klimaat

3: Online raad te plegen op: Voortgangsrapportage | Burgerberaad klimaat

4: Deelrapporten 1-3 van het onafhankelijk onderzoek naar het burgerberaad klimaat zijn gebundeld beschikbaar gesteld op 22 april 2026. Het evaluatierapport van het Nationaal Burgerberaad Klimaat is o.l.v. Kristof Jacobs uitgevoerd door onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen, Tilburg University en de Haagse Hogeschool. Link: Onderzoek en evaluatie Nationaal Burgerberaad Klimaat | Radboud Universiteit

5: Meedoen in democratie en Samenleving, Kamerstukken II, 36210

6: Tweede Kamer der Staten-Generaal, De aanpak burgerparticipatie en burgerfora. Bestuurlijke vernieuwing, Kamerstukken II 30184, nr. 38; Tweede Kamer der Staten-Generaal, De voortgangsbrief op de aanpak burgerparticipatie en burgerfora, Kamerstukken II 30184.

7: Jacobs et al., pp. 155–165 (2026)

8: Jacobs et al. P. 156 (2026)

9: Jacobs et al. P. 151 (2026)

10: Jacobs et al. P. 157 (2026)

11: Jacobs et al. Pp. 157-158 (2026)

12: Instellingsbesluit burgerforum klimaat- en energiebeleid: Instellingsbesluit burgerforum klimaat- en energiebeleid | Besluit | Rijksoverheid.nl

13: Jacobs et al. Pp. 158-159 (2026)

14: Jacobs et al. Pp. 159-160 (2026)

15: Jacobs et al. P. 160 (2026)

16: Jacobs et al. Pp. 160-161-162(2026)

17: Aan de PWE hebben 32.864 Nederlanders op meegedaan,. Jacobs et al. P.100 (2026)

18: Jacobs et al. Pp. 163-164 (2026)

19: Jacobs et al. P. 164 (2026)

20: Jacobs et al. P. 89 (2026)

21: Jacobs et al. P. 150 (2026)

22: K. Jacobs, Bleijenberg, C. en Sipma, T., Het Nationaal Burgerberaad Klimaat onderzocht, StukRoodVlees, 22 april 2026, <https://stukroodvlees.nl/het-nationaal-burgerberaad-klimaat-onderzocht/>

23: In het procesverslag van het Nationaal Burgerberaad Klimaat, ‘Democratie versterken in de praktijk! Hoe ontwerp en organiseer je een nationaal burgerberaad?’ wordt door de organisatie uitgebreid ingegaan op hoe zij het burgerberaad zo hebben ontworpen en ingericht dat er ruimte was voor verschillende meningen en zelforganisatie met regie en eigenaarschap van de deelnemers op het proces. Zie bijvoorbeeld p 24-25 en p 32-35 in het procesverslag.

24: Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Amendement van het lid Kröger*, Kamerstukken II 36800 VII nr 65