

Position paper Extinction Rebellion Nederland

EEN GESLAAGD BURGERBERAAD VOOR HET KLIMAAT



Expertisegroep Burgerberaad, 23 november 2020

Met het aannemen van de motie Mulder c.s. schaarde de Kamer zich achter het verzoek aan de regering om een overzicht te geven van “de mogelijkheden van burgerpanels [waarin] de voor- en nadelen en de ervaringen in Nederland en in het buitenland worden beschreven”.¹ De Expertisegroep Burgerberaad van Extinction Rebellion Nederland² deelt met dit position paper actuele inzichten over het burgerpanel, ook wel bekend als burgerforum of burgerberaad, en zet de voorwaarden voor een succesvol burgerberaad op een rij.

De Expertisegroep Burgerberaad van Extinction Rebellion bestaat uit politicologen, bestuurskundigen en andere domeinexperts. Samen met externe partners ontwikkelen zij kennis over burgerberaden als instrument voor effectief en rechtvaardig beleid om de klimaat- en ecologische crisis een halt toe te roepen.

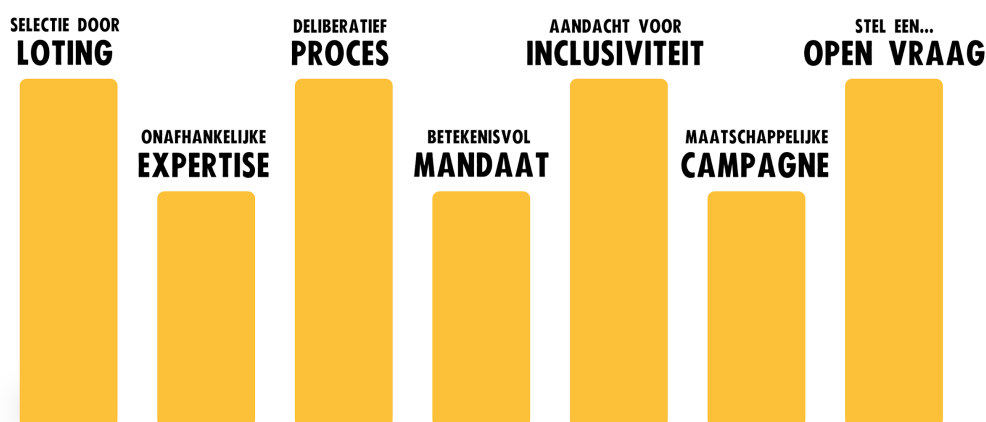
Dit document bevat een synthese van recent wetenschappelijk onderzoek en analyses van ervaringen met nationale burgerberaden in binnen- en buitenland. Centraal in dit paper staan de voorwaarden voor het organiseren van een succesvol nationaal Burgerberaad Klimaat & Milieu, waarbij wetenschappelijke consensus het uitgangspunt vormt. Het position paper vertegenwoordigt de positie van Extinction Rebellion Nederland.

Een burgerberaad is een vorm van deliberatieve democratie, die bij uitstek past binnen het Nederlandse staatsbestel en binnen de rijke Nederlandse overlegcultuur. Burgerberaden zijn dan ook nadrukkelijk geen vervanging, maar een *aanvulling* op de parlementaire democratie. In een politiek landschap dat steeds meer gefragmenteerd raakt, helpen burgerberaden vertraagde besluitvorming rond complexe thema's weer te versnellen en verbeteren. Bovendien versterken zij de democratie doordat zij zowel de betrokkenheid van burgers als het vertrouwen tussen burgers en politiek vergroten.

Burgerberaden kunnen daarom goed worden ingezet bij **complexe vraagstukken**, om **draagvlak** te creëren, **polarisatie tegen te gaan** en om **sneller** tot **effectieve beleidsvoorstellen** te komen voor de **langere termijn**. Om dit te bereiken moeten de volgende pijlers leidend zijn bij de politieke besluitvorming over, en de praktische organisatie van een Burgerberaad Klimaat & Milieu:

¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2020Z18224&did=2020D39380>

² Extinction Rebellion Nederland (XR) is de snelst groeiende actiebeweging van Nederland met ruim 10.000 leden. XR streeft systeemverandering na met als doel het stoppen van biodiversiteitsverlies en het indammen van de klimaatcrisis (extinctionrebellion.nl).



1. REPRESENTATIE DOOR LOTING

Voor een geloofwaardig burgerberaad is een representatieve samenstelling van deelnemers onontbeerlijk. Om te zorgen voor een beraad waar de bevolking zich in kan herkennen, moet de samenstelling van het Burgerberaad Klimaat & Milieu gebaseerd zijn op *gestratificeerde loting*.

- Deze methode garandeert dat het burgerberaad een eerlijke afspiegeling vormt van de Nederlandse samenleving. Zo dienen economische, culturele en geografische differentiaties van deelnemers plaats te vinden, naast opleidingsniveau en leeftijd (vanaf 15 jaar).
- Hoe meer deelnemers, hoe representatiever het burgerberaad zal zijn. Daarom moet het burgerberaad bestaan uit minimaal 150 deelnemers.

2. HET DELIBERATIEVE PROCES

Het huidige klimaatdebat wordt gekenmerkt door emoties en polarisatie. Om tot effectieve en gedragen beleidsvoorstellen te komen, staat het gezamenlijk zoeken naar oplossingen centraal. Deelnemers proberen elkaar niet van hun mening te overtuigen, maar elkaar te begrijpen.

- De leden van het burgerberaad doorlopen een deliberatief proces dat bestaat uit drie fasen: informatievergaring, uitwisseling van perspectieven en overwegingen, en besluitvorming over de maatregelen die zij geformuleerd hebben. Professionele gespreksbegeleiders zorgen ervoor dat alle stemmen evenwichtig gehoord worden.
- Het burgerberaad krijgt voldoende tijd - minimaal 8 weekenden - en middelen om tot een afgewogen uitkomst te komen.
- Omdat de informatievoorziening over de klimaat- en ecologische crisis gekenmerkt wordt door onthutsende feiten en verontrustende scenario's, moet er binnen het proces aandacht geschonken worden voor de emotionele component van het proces.

3. INCLUSIVITEITSWAARBORGEN

Om drempels voor participatie weg te nemen, en iedereen in staat te stellen gelijkwaardig deel te nemen aan het Burgerberaad Klimaat & Milieu, wordt in de uitnodigingen voor, en uitvoering van het burgerberaad, rekening gehouden met zaken als:

- Dagvergoedingen, transportvergoedingen, accommodatie, kinderopvang, technische ondersteuning, en andere vormen van ondersteuning die drempels wegnemen om deel te nemen.
- Gelijkwaardige deelname verdient ook aandacht in de begeleiding van de deliberaties, ondersteund door een korte training in het leren spreken én het leren luisteren in groepen met verschillende mensen.
- De privacy van de burgerberaadleden moet worden gegarandeerd, met de keuze om anoniem te blijven, of op enig moment in de openbaarheid te treden.

4. ONAFHANKELIJKE EXPERTISE

Gezien de gepolitiseerde aard van het klimaatdebat, en het feit dat zeer grote belangen op het spel staan, is een onberispelijk burgerberaadproces op basis van wetenschappelijke expertise cruciaal. Belangrijke beslissingen - zoals over de agenda, de selectie van experts en wie waarover en op welke manier stemt - moeten een robuuste en publiek verdedigbare basis hebben.

- De leden van het burgerberaad baseren zich op gebalanceerde informatie van planbureaus, wetenschappelijke experts en belanghebbenden. Daarnaast mogen de leden van het burgerberaad ook zelf experts en belanghebbenden uitnodigen en aanvullende informatie opvragen.
- Het organiseren en ondersteunen van het burgerberaad is in handen van onafhankelijke en gekwalificeerde organisaties. Denk bij ondersteuning aan het beantwoorden van juridische vragen, aan factcheckers of om een opiniepeiling over een onderwerp uit te voeren.
- Daarnaast zal een toezichtscommissie bestaande uit onomstreden en gezagvolle personen (zoals leden van de SER, WRR, wetenschappers) de onafhankelijkheid van het proces waarborgen, en regelmatig rapporteren aan het publiek. Deze commissie selecteert wetenschappelijke experts en deskundigen, en ziet erop toe dat noch de regering, noch enig andere belanghebbende partij invloed kan uitoefenen op het proces.
- In het burgerberaad zitten louter burgers. Partijpolitieke, electorale belangen en bedrijfslobbies hebben uitdrukkelijk geen plek in een burgerberaad. De grote complexiteit van het voorliggende vraagstuk wordt kleiner en de uitkomsten legitiemer als deze invloeden buiten de deur worden gehouden.

5. EEN HELDER EN BETEKENISVOL MANDAAT

Het succes van het Burgerberaad Klimaat & Milieu staat of valt bij een helder en betekenisvol mandaat. Een dergelijk mandaat is noodzakelijk om een relevante bijdrage te kunnen leveren aan het overheidsbeleid en om steun in de samenleving te scheppen voor de uitkomsten van het

burgerberaad. Dat betekent dat de regering voorafgaand aan het burgerberaad expliciet maakt wat zij met de uitkomst zal doen.

- Zij garandeert dat besluiten worden uitgevoerd als die door bijvoorbeeld 60% van het burgerberaad gesteund worden. Indien nodig worden voorstellen ter stemming aan het parlement voorgelegd (waarbij op afgewezen voorstellen telkens grondige en publiek toegankelijke motivaties volgen).
- De regering organiseert binnen zes maanden een debat over de uitkomsten, waarbij ze aangeeft hoe ze de uitkomsten gaat implementeren, en over de voortgang van uitvoering wordt periodiek gerapporteerd.
- Dit mandaat kan worden verleend als de opdrachtgever zorgt voor een representatief burgerberaad, een robuust en onafhankelijk proces, legitimiteit en een op expertise gedreven proces, los van electorale en bedrijfsbelangen.

6. MAATSCHAPPELIJKE CAMPAGNE

Om de bevolking van Nederland zo goed mogelijk te informeren en het burgerberaad te laten leven in de samenleving, is een publiekscampagne van belang - zowel voorafgaand als tijdens het proces. Op die manier krijgen het Burgerberaad Klimaat & Milieu en haar beleidsvoorstellen draagvlak, en ontstaat een breed bewustzijn over de complexe vraagstukken en dilemma's die daarbij horen.

- Deze campagne stimuleert een nationaal debat over de noodzaak van het burgerberaad, de agenda en het proces waarmee het burgerberaad tot een goed resultaat komt.
- Informatie over het proces, de ingebrachte expertise en de aanbevelingen van het burgerberaad worden breed verspreid en toegankelijk gemaakt.
- Het proces en de documentatie van het burgerberaad zijn openbaar en toegankelijk via website en livestreams.
- Bij de gehele proces van het burgerberaad mogen journalisten aanwezig zijn, op voorwaarde dat ze niet aan de gesprekken deelnemen en dat ze anonimiteit voor de leden garanderen.

7. DE VRAAGSTELLING

Een goede vraagstelling neemt het probleem van de klimaat- en ecologische crisis als uitgangspunt. Een Burgerberaad Klimaat & Milieu kan alleen een succes worden wanneer de brede wetenschappelijke consensus over de ernst van deze crisis het uitgangspunt vormt. Op basis van goede informatievoorziening (zie pijler 4) bepaalt het burgerberaad de haalbaarheid van maatregelen.

- Er moet ruimte zijn om aanbevelingen te ontwikkelen voor zowel incrementele veranderingen binnen het huidige systeem als transformatieve veranderingen naar een duurzame samenleving. Die transformatieve veranderingen zijn nodig, omdat de vervuilende en voor onze leefomgeving ontwrichtende manier waarop de maatschappij nu is ingericht, ons in deze situatie heeft gebracht.

- Er moet ruimte zijn om verschillende toekomstscenario's in acht te nemen, zodat de aanbevelingen houdbaar blijven bij gewijzigde omstandigheden. De scenario's moeten zowel de sombere als optimistische voorspellingen omvatten en de waarschijnlijkheid dat deze zich voordoen.
- Er moet ruimte zijn om zowel mitigerende maatregelen (die klimaatverandering beperken) voor te stellen als adaptieve maatregelen (aanpassen aan gevolgen van klimaatverandering), omdat de invloed van de klimaat- en ecologische crisis op de huidige en toekomstige generaties Nederlanders onvermijdelijk is.
- Er moet ruimte zijn om voorbij bestaande doelstellingen en wetten voorstellen te doen. De klimaatwet kan geen beperking zijn, omdat deze is gebaseerd op achterhaalde uitgangspunten en geen rekening houdt met recente wetenschappelijke inzichten.³

REFERENTIES

Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing (2020), Paris, <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

Citizens' Assemblies - Democracy in Action, webinar 2020, Extinction Rebellion Switzerland, https://www.youtube.com/watch?v=5xaBJi5V0po&ab_channel=ExtinctionRebellion

Getting Climate Citizens Assemblies Right, Claire Mellier, Rich Wilson, Carnegie Europe (2020) <https://carnegieeurope.eu/2020/11/05/getting-climate-citizens-assemblies-right-pub-83133>

Burgerberaadgids, Extinction Rebellion Nederland (2019), www.extinctionrebellion.nl/burgerberaad

Innovative Citizen Participation, OECD (2020), <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation.htm>

Burgerforum kiesstelsel, https://nl.wikipedia.org/wiki/Burgerforum_Kiesstelsel

De burger aan zet - Burgerforum: theorie en praktijk, Prof. Dr. M. Leyenaar, Radboud Universiteit Nijmegen (2009)

Meer dan een inspraakavond, beter dan een referendum, Jelmer Mommers, Eva Rovers, De Correspondent (2020) <https://decorrespondent.nl/11707/meer-dan-een-inspraakavond-beter-dan-een-referendum-met-deze-democratische-vernieuwing-kan-de-burger-zelf-beleid-maken/5193572546690-1143ffd4>

³ In een tussenrapportage geeft het IPCC (2018) aan dat er 5x zoveel moet worden gedaan als afgesproken in Parijs om onder de 1,5 graad opwarming te blijven (en 3x zoveel om onder de 2 graden opwarming te blijven). Sindsdien is duidelijk geworden dat verschillende landen (denk aan de VS en Nederland) en energiebedrijven ver achterblijven bij de beloftes van Parijs. Parijs was het uitgangspunt van het klimaatakkoord. Als we niet veel meer doen dan Parijs bereiken we een opwarming van meer dan 3 graden binnen 75 jaar.

BIJLAGE: INHOUDELIJKE ACHTERGROND EN KADERS

Op basis van wetenschappelijke consensus concludeert Extinction Rebellion Nederland het volgende.

We worden wereldwijd geconfronteerd met een ongekennde noodtoestand waarvan met namen Westerse landen (Mondiale Noorden) de oorzaak zijn. Door menselijk handelen is de atmosfeer nu al met 1,1°C opgewarmd en is een [massale uitstervingsgolf](#) in gang gezet, die het voortbestaan van [één miljoen plant- en diersoorten](#) acuut bedreigt. Het risico om [onomkeerbare kettingreacties](#) ('tipping points') in de afbraak van klimaat- en ecologische systemen te bereiken, neemt toe. De huidige doelstellingen en concrete maatregelen voor de reductie van uitstoot zijn onvoldoende, waardoor we afstevnen op een [catastrofale](#) opwarming van [ten minste 3°C](#) voor het einde van deze eeuw. Dit is de context waarin Extinction Rebellion pleit voor een Burgerberaad Klimaat & Milieu met nadruk op sociaal rechtvaardige transitie.

In het position paper hebben we stilgestaan bij het middel burgerberaad. We hebben antwoord gegeven op de vraag *hoe* het Burgerberaad Klimaat & Milieu eruit moet zien om een succes te worden. Nu gaan we in op de vraag *waartoe* een Burgerberaad Klimaat & Milieu dient. Hoe zorgen we dat een burgerberaad haar belofte waarmaakt als democratische instrument dat de klimaat- en ecologische crisis bestrijdt en tegelijkertijd zorgt voor een maatschappij die meer gebaseerd is op gelijkwaardigheid, welzijn en onderling vertrouwen.

De klimaat- en ecologische crisis kan alleen effectief worden bestreden wanneer de volgende zaken centraal staan:

- Wetenschappelijke consensus: Onafhankelijke wetenschappelijke inzichten over de ernst van de klimaat- en ecologische crisis vormen de basis van het burgerberaad.
- Kantelpunten: De wetenschappelijke consensus over de beperkte tijd die er nog is om onomkeerbare kantelpunten in klimaat- en ecologische systemen te voorkomen, bepaalt de tijdlijn van de maatregelen uit het burgerberaad.
- Samenhang klimaat- en ecologische crisis: De complexe afhankelijkheid tussen klimaatverandering en biodiversiteitsverlies moet worden erkend. De klimaatcrisis sec is niet op te lossen zonder te kijken naar de omgang van de mens met de planeet. Effectief klimaatbeleid kan zich niet beperken tot het 'technisch' terugbrengen van de uitstoot van broeikasgassen, maar moet zich ook richten op het tegengaan van het overschrijden van andere planetaire grenzen.
- Systeemverandering: De klimaat- en ecologische crisis wordt veroorzaakt door, en heeft effect op, vele facetten van de maatschappij, waaronder economische, financiële en juridische systemen. Maatregelen uit het burgerberaad kunnen dan ook betrekking hebben op vele beleidsterreinen dan alleen klimaat en energie.
- Proportionaliteit en sociale rechtvaardigheid: De klimaat- en ecologische crisis raken niet iedereen op deze planeet even hard of even snel. Bovendien draagt Nederland op [disproportionele wijze](#) bij aan de globale klimaat- en ecologische crises. Dit geeft ons een

extra verantwoordelijkheid om een snelle, stevige en sociale bijdrage te leveren aan de aanpak van deze crises.

- Mitigatie en adaptatie: Het tegengaan van de klimaat- en ecologische crisis en het aanpassen aan hun gevolgen zijn twee kanten van dezelfde medaille. Zelfs als de opwarming van de aarde beperkt wordt tot 1,5 graad en biodiversiteitsverlies een halt wordt toegeroepen, zullen burgers nog steeds worden geraakt door de gevolgen van de klimaat- en ecologische crises. In een burgerberaad zou daarom ook ruimte moeten zijn om maatregelen voor klimaatadaptatie voor te stellen.

Om deze redenen pleit Extinction Rebellion Nederland voor een burgerberaad op basis van de volgende ambities:

- De Nederlandse uitstoot van broeikasgassen is in 2025 teruggebracht naar netto nul.
- Er komt een einde aan biodiversiteitsverlies in Nederland, en aan biodiversiteitsverlies in de rest van de wereld als gevolg van Nederlands handelen.
- De grote maatschappelijke veranderingen die hiervoor nodig zijn, vinden plaats op sociaal rechtvaardige wijze.

#BURGERBERAADKLIMAAT



2020