Evaluatie

Nationaal Burgerberaad Klimaat

Rapport 1. Voorbereiding, ontwerp en verloop

Dr. Kristof Jacobs (Radboud Universiteit)

Dr. Christine Bleijenberg (De Haagse Hogeschool)

Dr. Take Sipma (Tilburg University)

22 april 2026

THE HAGUE UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Radboud Universiteit

TILBURG UNIVERSITY

Inleiding en leeswijzer 3

Hoofdstuk 1. Beschrijving van en reflectie op de voorbereidingsfase van het NBK 8

1.1 Proces van voorbereiding 9

1.1.1 Tot medio 2022 9

1.1.2 Medio 2022 - medio 2023 11

1.1.3 Medio 2023 - medio 2024 15

1.1.4 Medio 2024 - begin 2025 16

1.2 Reflectie 17

Hoofdstuk 2. Beschrijving van en reflectie op de opzet van het NBK 19

2.1 Korte beschrijving van de belangrijkste onderdelen van de opzet van het NBK 20

2.2 Kernelementen van het NBK 24

2.2.1 Representativiteit bij de start: Opzet en uitvoering van loting 24

2.2.2 Inclusiviteit: Gespreksontwerp, gespreksbegeleiding en faciliteiten 31

2.2.3 Ontwerpen vanuit de oogst 33

2.2.4 Faciliteiten ter ondersteuning van deelnemers 37

2.2.5 Betrokkenheid bredere samenleving: Communicatiestrategie 39

2.2.6 Kennis in het burgerberaad: Opzet en voorbereiding 44

2.2.7 Extern: Politiek bestuurlijke inbedding 48

2.3 Reflectie 49

2.3.1 Loting en huisbezoeken 50

2.3.2 Gespreksontwerp 51

2.3.3 Faciliteiten 51

2.3.4 Kennis 51

2.3.5 Publiekscommunicatie 52

Hoofdstuk 3. Beschrijving van en reflectie op het verloop van het NBK 53

3.1 Terugkerende elementen van het NBK 54

3.1.1 Inrichting van de ruimte 55

3.1.2 Faciliteiten tijdens de bijeenkomsten 56

3.1.3 Terugkerende onderdelen in de bijeenkomsten 56

3.1.4 Gespreksbegeleiding 57

3.1.5 Werken in teams 57

3.1.6 Uitdagende politieke context 58

3.2 Verloop van de zeven bijeenkomsten van het NBK 59

3.2.1 Bijeenkomst 1: Landen en verbinden 60
3.2.2 Bijeenkomst 2: Ervaren en verdiepen 69
Tussen bijeenkomst 2 en 3: Tot stand komen van het kennisfestival en de rol van Team Kennis 77
3.2.3 Bijeenkomst 3: Kennisfestival. Leren en dromen 82
Tussen bijeenkomst 3 en 4: Video's met deskundigen en factchecks 90
3.2.4 Bijeenkomst 4: Reflecteren en starten met de aanbevelingen 93
Tussen bijeenkomst 4 en 5: De raadpleging van de bredere samenleving 100
3.2.5 Bijeenkomst 5: Testen en verbeteren 103
3.2.6 Bijeenkomst 6: Besluiten en vieren 110
3.2.7 Bijeenkomst 7: Extra laatste bijeenkomst 121
3.3 Algemene en overkoepelende thema's 126
3.3.1 Governance tijdens het verloop van het NBK: ambtelijke en politieke inbedding 126
3.3.2 Representativiteit 129
3.3.3 Inclusiviteit 130
3.3.4 Kennis 133
3.3.5 Algemene beleving, vermindering polarisatie en verandering politieke houdingen van de deelnemers 135
3.3.6 Betrokkenheid van de bredere samenleving 141
3.4 Reflectie 150

Hoofdstuk 4. Evaluatie aan de hand van de randvoorwaarden 155

Referenties 166

Bijlagen 171
Bijlage 1. Gebruikte methoden en onderzoeksverantwoording 171
Bijlage 2. Vergelijkend overzicht van andere nationale klimaatburgerberaden 181
Bijlage 3. Tijdlijn NBK (tot en met 1 december 2025, de overhandiging van het advies) 186
Bijlage 4. Analyse participatiegraad en uitvalpatronen 202
Bijlage 5. Impact op polarisatie: vergelijking tussen NKB en Scotland's Climate Assembly 203
Bijlage 6. Factoren die effect hebben op bekendheid en steun bij bredere samenleving 206

Inleiding en leeswijzer

Over dit rapport

In dit rapport doen we verslag van het onafhankelijke onderzoek en de evaluatie van de voorbereiding, het ontwerp en het verloop van het Nationaal Burgerberaad Klimaat (NBK).[1]

Tijdens het burgerberaad gingen 175 burgers die een afspiegeling vormden van de Nederlandse samenleving wat betreft leeftijd, geslacht, provincie, opleiding en attitude ten aanzien van klimaat,[2] in gesprek met elkaar over de vraag: *hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat?* Dit resulteerde in een advies dat op 1 december werd overhandigd aan vertegenwoordigers van het kabinet en de Tweede Kamer.[3]

Het doel van dit rapport

Het doel van dit rapport is om inzicht te bieden in de kernonderdelen van de voorbereiding, het ontwerp en het verloop van het NBK, alsook in welke lessen kunnen worden getrokken voor eventuele toekomstige burgerberaden en voor de doorontwikkeling van het instrument. Dit rapport richt daarmee de blik vooruit: het hoofddoel is om te leren. Voor wie gedetailleerd wil lezen hoe het NBK is verlopen, verwijzen we naar het procesverslag van de projectorganisatie.

Qua aanpak maken we in dit rapport gebruik van een evaluatiekader gebaseerd op de randvoorwaarden zoals deze zijn uiteengezet in het startdocument (deel 1) van het NBK (Minister voor Klimaat en Energie, 2022: 4). Omdat deze randvoorwaarden vrij breed zijn, combineren we deze met een theoretisch perspectief dat focust op de factoren die, vanuit de deelnemersbeleving, cruciaal zijn voor het succes van een burgerberaad. Hieronder lichten we beide kort toe.

[1] Een tweede rapport over het onderzoek, dat in de tweede helft van 2026 verschijnt, behandelt met name de kabinetsreactie op het advies en de plek van een burgerberaad binnen de representatieve democratie.

[2] Hiermee wordt een combinatie van twee zaken bedoeld: de mate waarin men zich zorgen maakt over klimaatverandering en mening ten aanzien van klimaatbeleid.

[3] Symbolisch werd het ook overhandigd aan ‘heel Nederland’.

Box 1 Randvoorwaarden

Politieke randvoorwaarden:

1. Het vaststellen van het doel van het 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

Randvoorwaarden voor het ontwerp:

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 voor, tijdens en na 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 te leren

Deze randvoorwaarden zijn relatief globaal. Naast de bovenstaande randvoorwaarden, focussen we in dit rapport daarom ook op drie andere factoren die met de beleving van de deelnemers te maken hebben, te weten (1) ervaren procedurele rechtvaardigheid (i.e. een eerlijke en respectvolle bejegening van de deelnemers; bestaande uit respect, voice en explanation; cf. Lind & Tyler, 1988; Webler et al, 2001; van den Bos, 2023), (2) psychologisch eigenaarschap (i.e. het gevoel bij deelnemers dat het burgerberaad van hen is; Pierce et al., 2001) en (3) inclusieve deliberatie (i.e. dat deelnemers met diverse achtergrondkenmerken en opvattingen een gelijke kans krijgen om mee te praten; Harris, 2019). In bijlage 1 (onderdeel 4) bespreken we deze concepten meer in de diepte.

Onderzoeksverantwoording

Voor het onderzoek hebben we gebruikgemaakt van een documentenanalyse van gefinaliseerde documenten en verslagen, gestructureerde observaties van het proces, vragenlijsten onder deelnemers vlak vóór en vlak na elke bijeenkomst en interviews met deelnemers en betrokken actoren. Ook voerden we voor aanvang en na afloop van het burgerberaad grootschalige surveys uit onder een representatieve steekproef van de bredere samenleving. Door deze uitgebreide dataverzameling was het mogelijk om gedetailleerd onderzoek te doen naar de kernelementen van het NBK. De voor- en nametingen onder de deelnemers geven bovendien gedetailleerd inzicht in hoe zij het burgerberaad hebben ervaren.

Bij de analyse van de bovengenoemde bronnen is, met het oog op de betrouwbaarheid van het onderzoek, zoveel mogelijk gebruikgemaakt van verschillende databronnen (bv. documenten in combinatie met interviews). In enkele gevallen waren er geen of weinig documenten beschikbaar, en baseren we ons uitsluitend op interviews. In deze uitzonderlijke gevallen zijn we voorzichtiger in onze formuleringen.

In het rapport voegen we, waar relevant, verdiepende boxen toe met een vergelijking tussen het NBK en drie paradigmatische casussen van nationale klimaatberaden die invloedrijk zijn geweest in de vormgeving van klimaatburgerberaden in andere landen, namelijk Frankrijk, Ierland en Schotland (zie ook bijlage 2). Daarnaast voegen we boxen toe met directe (geanonimiseerde) citaten uit interviews die we met deelnemers hebben gehouden. Dit tweede type boxen dienen ter illustratie en maken de deelnemersbeleving tastbaar voor de lezer. Meer achtergrond over de dataverzameling en de gebruikte bronnen is te vinden in de bijlage met onderzoeksverantwoording (bijlage 1).

Belangrijkste bevindingen

Soms bestaat de neiging om selectief te shoppen uit rapporten zoals deze en vooral te zien wat men op voorhand al wilde zien. Aangezien een nationaal burgerberaad met 175 deelnemers over een gepolariseerd thema als klimaatbeleid een bijzonder complexe aangelegenheid is, en de projectorganisatie bovendien moest opereren in een politiek turbulente context, is het onvermijdelijk dat sommige zaken beter werkten dan andere. Het is daarom van belang om steeds het grotere plaatje voor ogen te houden.

Dat grotere plaatje is dat de projectorganisatie er goed in is geslaagd om een zeer diverse groep burgers, die op basis van de lotingscriteria een goede afspiegeling van de samenleving vormde (zie hoofdstuk 3), op een constructieve manier met elkaar in gesprek te laten gaan (zie 3.2.1–3.2.6 en 3.3.5, onderdeel 2) en impactvolle aanbevelingen te laten formuleren (zie Bergsma et al., 2025). Deze aanbevelingen werden breed aanvaard door de deelnemers en zijn consistent met de vraag die hen is voorgelegd (zie 3.3.5, onderdeel 2, en Bergsma et al., 2025).

Het was de eerste keer sinds 2006 dat een nationaal burgerberaad is georganiseerd, uit deze ervaringen kunnen belangrijke lessen worden getrokken. De ambtelijke en politieke inbedding, het tussentijds werken in teams om deelnemers eigenaarschap te geven over onderdelen van het proces, en het ontwerp en de begeleiding van de gesprekken kunnen worden gezien als voorbeelden voor toekomstige burgerberaden.

Uiteraard zijn er ook zaken die bij een volgend nationaal burgerberaad anders kunnen, evenals belemmeringen waar men bij de organisatie van het NBK tegenaan liep en die aangepakt moeten worden als wordt besloten een volgend burgerberaad te organiseren. Hieronder zetten we er enkele op een rij. In hoofdstuk 4 gaan we hier dieper op in en doen we suggesties om hiermee om te gaan.

- *Loting en BRP*. Een burgerberaad staat of valt bij een representatieve deelnemersgroep en een goede loting. Daarvoor is het essentieel dat genodigden op naam kunnen worden uitgenodigd. Bij het NBK kon men via een eenmalige constructie de Basisregistratie Personen (BRP) gebruiken om op naam te kunnen uitnodigen. Het is echter essentieel om hier een meer structurele oplossing voor te bieden.
- *Onkostenvergoeding*. Bij een burgerberaad worden deelnemers in de regel gecompenseerd voor hun tijd middels een (bescheiden) vergoeding. Hierdoor wordt er ook gezorgd dat mensen die bv. minder vertrouwen hebben in politiek, een kleine beurs hebben of geen sterke mening hebben over het onderwerp een stimulans hebben om zich op te geven voor het burgerberaad. Bij het NBK werd noodgedwongen gebruikgemaakt van de vrijwilligersvergoeding, maar dit bleek niet houdbaar. Ook hier is dus een structurele oplossing wenselijk.
- *Vraag*. De vraag die was voorgelegd bleek in de praktijk zeer breed, omdat niet alleen het brede thema klimaatverandering werd behandeld, maar ook drie specifieke thema's die eigenlijk alle drie een eigen burgerberaad hadden kunnen vullen (eten, spullen gebruik en reizen). Dit maakte het NBK extra complex. Voor een toekomstig burgerberaad is het dus cruciaal om een smallere vraag te formuleren.
- *Kennis en polarisatie*. Een burgerberaad kan de meeste meerwaarde bieden bij gepolariseerde vraagstukken. Het NBK gaf deelnemers eigenaarschap over kennis en voegde vernieuwende elementen toe om om te gaan met de polarisatie van kennis. Voor een toekomstig burgerberaad raden we aan om waar mogelijk vooraf protocollen te ontwikkelen over hoe om te gaan met momenten waar polarisatie van kennis tot schuring kan leiden.
- *Bredere samenleving betrekken*. Hoewel het NBK relatief veel media-aandacht kreeg, bleef de bekendheid bij het bredere publiek relatief bescheiden (in vergelijking met klimaatburgerberaden in andere landen). Het is raadzaam om hier bij volgende burgerberaden meer aandacht aan te besteden. In hoofdstuk 4 doen we hieromtrent concrete suggesties.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat naast deze inleiding uit vier hoofdstukken en een reeks bijlagen (met verdiepende analyses en achtergronden). Het eerste hoofdstuk gaat in op de *voorbereiding* die voorafging aan het NBK. Tijdens de voorbereiding werden onder andere de tien randvoorwaarden opgesteld en werd de basis gelegd voor de opzet en de politiek-bestuurlijke inbedding. In hoofdstuk 2 gaan we in op de *opzet* voor de start van het NBK. In dat hoofdstuk gaan we onder meer dieper in op het lotingsproces, de uitgangspunten inzake kennis in het NBK en de betrokkenheid van de bredere samenleving. In het derde en meest uitvoerige hoofdstuk gaan we in op het daadwerkelijke *verloop* van het NBK. In hoofdstuk 3 bespreken we eerst een aantal

terugkerende elementen tijdens het verloop. Daarna gaan we in op de zeven bijeenkomsten. Een laatste deel van dit hoofdstuk bespreekt overkoepelende zaken zoals de impact op deelnemers tijdens het hele proces. De factoren inzake deelnemersbeleving (ervaren procedurele rechtvaardigheid, psychologisch eigenaarschap en inclusieve deliberatie) komen met name aan bod in de reflectie in hoofdstuk 3. Elk van deze drie hoofdstukken van het rapport is opgebouwd uit een eerste beschrijvend deel en een afsluitende reflectie. Hoofdstuk 4 van dit rapport gaat dieper in op de tien randvoorwaarden. In dit hoofdstuk worden ook concrete suggesties opgenomen voor eventuele toekomstige nationale burgerberaden. Als houvast voor de lezer hebben we in bijlage 3 een tijdlijn opgenomen met de belangrijkste gebeurtenissen in de aanloop naar en tijdens het verloop van het NBK (tot en met de overhandiging van het advies op 1 december 2025).

Dankwoord

Dit deel van het onderzoek is mede mogelijk gemaakt met de hulp van Marthe Borst, Brian Douwenga, Jikke Eikelboom, Ruben Filart, Oscar 't Hart, Frank Hendriks, Anne Kamphuis, Lotte Kloosterhof, Stella Koenen, Margot Lubbers, Juliet van Viersen, Noah Wassenberg.

We wensen u veel leesplezier.

Hoofdstuk 1.

Beschrijving van en reflectie op de *voorbereidingsfase* van het NBK

In dit hoofdstuk bespreken we chronologisch de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden in de *voorbereidende fase* van het burgerberaad. Het doel van dit hoofdstuk is om te komen tot een precieze beschrijving van de ambtelijke voorbereiding van het burgerberaad en te evalueren waar eventueel bij toekomstige burgerberaden bijstelling nodig is. In sectie 1.1 beschrijven we de 'mijlpalen' (belangrijkste gebeurtenissen) in het voorbereidende proces. We kozen ervoor om ons te richten op de belangrijkste gebeurtenissen omdat het hier om een bijzonder uitgebreid proces gaat. Ter aanvulling kan de lezer in bijlage 3 een tijdlijn vinden waar we de mogelijkheid bieden om dieper in te gaan op de gebeurtenissen. In sectie 1.2 reflecteren we op de voorbereidingsfase.

1.1 Proces van voorbereiding

Aan de besluitvorming tot het instellen van het Nationaal Burgerberaad Klimaat[4] is een aantal jaar voorbereiding voorafgegaan. In dit hoofdstuk beschrijven we het proces van voorbereiding tot aan de start van het burgerberaad. Voor een gedetailleerd overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in de voorbereidingsfase verwijzen we naar de tijdlijn in bijlage 3.

1.1.1 Tot medio 2022

Het ministerie van BZK is o.a. verantwoordelijk voor democratische vernieuwing. Vanuit de verantwoordelijkheid voor democratische vernieuwing heeft het ministerie vanaf 2017 de mogelijkheden verkend voor het instellen van een burgerberaad, toen nog veelal 'burgerforum' genoemd.[5] Het burgerberaad als vernieuwende vorm van participatie zou bij kunnen dragen aan de versterking van de representatieve democratie. In 2018 werden in het eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel en in een signalement van de Raad voor Openbaar Bestuur, de mogelijkheden van het experimenteren met burgerfora benoemd in verschillende contexten (Staatscommissie Parlementair Stelsel, 2018; ROB, 2018). Het maatschappelijke en politieke debat over democratische vernieuwing vond op dat moment plaats in de context van de discussie over de Wet raadgevend referendum. In 2021 laat het

[4] Gedurende de voorbereidingsfase zijn de namen burgerforum en burgerberaad beide gebruikt. Met deze namen wordt naar hetzelfde concept verwezen. In deze rapportage gebruiken we consequent burgerberaad.

[5] Eerder werd gesproken over 'burgerforum'. In de praktijk wordt met beide termen hetzelfde instrument bedoeld. We gebruiken in dit document op dit punt de terminologie die de projectorganisatie van het NBK zelf gebruikt en spreken over een 'burgerberaad', mede omdat deze in de praktijk nu het vaakst gebruikt wordt. Uiteraard laten we de term burgerforum wel staan in titels van bv. brieven van de minister voor Klimaat en Energie en andere officiële documenten.

ministerie van BZK een verkenning uitvoeren naar mogelijkheden en voorwaarden voor het inzetten van burgerberaden.

De verantwoordelijkheid voor het klimaatbeleid was in deze periode ondergebracht bij het ministerie van EZK. Bij dit ministerie groeide het inzicht dat voor het behalen van de klimaatdoelstellingen burgerbetrokkenheid van groot belang is. In 2019 bracht een rapport van het *Planbureau voor de Leefomgeving* het gebrek aan draagvlak bij burgers voor de plannen voor een regionale energietransitie (RES). Op 7 oktober 2020 nam de Tweede Kamer de motie Agnes Mulder c.s. aan waarin het kabinet werd gevraagd om te verkennen wat de mogelijkheden waren voor het instellen van 'burgerpanels' voor grote transities, waaronder voor het klimaatvraagstuk. Hierop werd door de minister van EZK de *Adviescommissie Burgerbetrokkenheid* ingesteld. In 2021 bood deze commissie haar advies aan waarin werd geconcludeerd dat burgerberaden, mits wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden, een kansrijke manier kunnen zijn om burgers te betrekken bij klimaatbeleid.

De ministeries van BZK en van EZK hebben vanaf 2017 beide vanuit hun eigen verantwoordelijkheid de mogelijkheden van het instellen van een burgerberaad verkend. Vanaf dat moment wordt er door beide ministeries in gezamenlijkheid gewerkt aan het proces om te komen tot een besluit over het concreet instellen van een burgerberaad over klimaat. Op 4 juli 2022 wordt de eerste Kamerbrief verstuurd namens de ministers van BZK en EZK. Ambtenaren van het ministerie van BZK zagen het burgerberaad als een potentieel kansrijk instrument voor democratische vernieuwing. Het ministerie van EZK zag deze vorm van participatie ook als een potentieel kansrijk instrument om de betrokkenheid van burgers bij klimaatbeleid te versterken. Ambtenaren van beide ministeries waren positief over de vorm (i.e. het instrument), mits aan een aantal randvoorwaarden zou voldaan worden. Deze inschatting vormt ook de basis voor de 10 randvoorwaarden die in Box 1 terug te vinden zijn (cf. supra).

Ondertussen was in het voorjaar van 2022 het boek van Eva Rovers getiteld *Nu is het aan ons! Oproep tot echte democratie* verschenen. Het verschijnen van dit boek gaf in Nederland volgens de betrokkenen een enorme impuls aan de bekendheid van het burgerberaad als participatievorm en aan het publieke debat over de wenselijkheid van een burgerberaad over klimaatbeleid. Het publieke debat zorgde voor de betrokken ambtenaren ook voor een dilemma: er was de wens om te versnellen om zo aan te kunnen sluiten bij het momentum dat rond burgerberaden leek te ontstaan, maar tegelijk speelde ook het belang van zorgvuldige voorbereiding van een burgerberaad mee. Het belang van zorgvuldigheid in de voorbereiding heeft kennelijk zwaarder gewogen dan de actualiteit.

1.1.2 Medio 2022 - medio 2023

Vanaf medio 2022 werkten ambtenaren van de ministeries van BZK en EZK samen in het proces van voorbereiding van het burgerberaad. In deze periode werd ook de Tweede Kamer actief betrokken bij het burgerberaad.

Er werd op verschillende ambtelijke niveaus samengewerkt tussen de ministeries van BZK, EZK en ook andere vakdepartementen. Beleidsvoorbereiding en formele besluitvorming vond plaats bij twee ministeries en onder de verantwoordelijkheid van twee ministers (Klimaat en Energie en BZK). De hoofdlijnen en randvoorwaarden van het burgerberaad zijn in gezamenlijkheid uitgewerkt in notities en middels Kamerbrieven door de ministers voorgelegd aan de Tweede Kamer.

Projectgroep/voortgangsoverleg

Een projectgroep met ambtenaren van BZK en EZK werkte aan de beleidsmatige voorbereiding en het opstellen van de randvoorwaarden voor het burgerberaad. Een ambtenaar van EZK nam het voorzitterschap van de projectgroep op zich omdat klimaatbeleid onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Klimaat en Energie valt. Na de start van het projectteam burgerberaad bij Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) in medio 2024 sloot OFL aan bij dit overleg en werd het voorzitterschap overgedragen aan de programmaleider van het burgerberaad. Er was tweewekelijks afstemmingsoverleg.

Werkgroep beleidsmedewerkers (Ambtelijke Werkgroep)

Een werkgroep van beleidsmedewerkers van verschillende ministeries werkten samen aan de inhoudelijke voorbereiding. Hierbij ging het om het in kaart brengen van beleidsruimte en randvoorwaarden per onderwerp en in een latere fase werd er gewerkt aan de afbakening en de formulering van de vraagstelling. Hierbij was een heel aantal verschillende vakdepartementen inhoudelijk betrokken. Veel klimaat-gerelateerde onderwerpen, zoals bijvoorbeeld landbouw en mobiliteit, vallen immers onder de verantwoordelijkheid vanandere ministeries.

Nadat op 14 juli 2023 het instellingsbesluit door het kabinet was genomen, kwam de Ambtelijke Werkgroep minder frequent bijeen voor overleg. Medio 2024 werden de overleggen geïntensiveerd. In deze fase werd met het overleg beoogd om beleidsambtenaren 1) mee te nemen in het proces van de voorbereiding en uitvoering van het burgerberaad en 2) de voorbereiding van de opvolging van de adviezen in gang te zetten. Deze groep ambtenaren (Ambtelijke Werkgroep) was tevens verantwoordelijk voor de inbreng van beleidskennis in het burgerberaad.

Deelnemers waren beleidsambtenaren van de ministeries van EZK/EZ en KGG, BZK, IenW, LNV/LVNN en als toehoorder OCW en SZW. Medio 2024 werd het overleg

aangevuld met ambtenaren van de ministeries van Financiën en van VWS.[6] Overleg vond plaats na elke bijeenkomst van het burgerberaad. Met deze brede samenstelling werd beoogd alle ministeries te betrekken met een (minstens zijdelingse) betrokkenheid bij het vraagstuk van het burgerberaad.

Stuurgroep directeuren

Afstemming vond plaats in een overleg van directeuren van de betrokken ministeries. In 2023 werd een stuurgroep ingesteld van directeuren die de voortgang monitorden en waar inhoudelijke afstemming plaatsvond. In deze stuurgroep waren dezelfde ministeries vertegenwoordigd als in de Ambtelijke Werkgroep, waaronder de ministeries van EZK/EZ en KGG, BZK, IenW, LNV/LVVN, OCW en SZW.

Betrokkenheid Tweede Kamer

Een van de lessen die was getrokken uit de ervaring met het eerste Nederlandse nationale burgerberaad, het *Burgerforum Kiesstelsel* in 2006, (Leyenaar, 2009) was het belang van de betrokkenheid van de Tweede Kamer. Destijds werden de adviezen van het burgerberaad niet opgevolgd maar na het aantreden van een nieuw kabinet terzijde geschoven. Daarom werd vanaf juli 2022 (4 juli 2022: Kamerbrief van de minister voor Klimaat en Energie - Kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid) samenwerking gezocht met de Tweede Kamer. Het streven van de beide ministers was dat het instellen van een burgerberaad een gezamenlijk voorstel van het kabinet als de Tweede Kamer zou zijn.

Er is een aantal inspanningen getroffen om leden van de Tweede Kamer actief te betrekken bij de keuzes die in de voorbereiding van het burgerberaad genomen moesten worden. Het ging met name om de uitbreiding van de vaste Kamercommissie EZK, het instellen van een gemengde voorbereidingsgroep, het aanstellen van rapporteurs en besluitvorming over het burgerberaad in de Tweede Kamer. Hierna volgt een toelichting op deze vier manieren om de Tweede Kamer actief te betrekken.

Uitbreiding vaste Kamercommissie EZK

De vaste Kamercommissie van EZK werd voor de bespreking van het burgerberaad uitgebreid met twee leden van de vaste Kamercommissie van BZK. Hierdoor werden

[6] Er was een andere indeling en benaming van de departementen tijdens het kabinet Rutte-4 (2022-2024) en het kabinet Schoof (2024-2026). Tijdens het kabinet Rutte-4 was er een minister van Klimaat en Energie (zonder ministerie). Tijdens het kabinet Schoof was er naast het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). Het ministerie van LVN werd het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVNN). De ministeries die van naam veranderden duiden we hier aan met beide namen.

Kamerleden van twee commissies, en met inhoudelijk en rechtsstatelijke perspectieven op het burgerberaad actief betrokken bij de voorbereiding.

Gemengde voorbereidingsgroep

De vaste Kamercommissie EZK heeft in juli 2022 een voorbereidingsgroep ('voortouwcommissie') ingesteld. Deze groep vormde een brede vertegenwoordiging van de Tweede Kamer bestaande uit zowel coalitie- als oppositiepartijen. De voorbereidingsgroep bestond uit zes leden van de vaste Kamercommissie EZK en twee leden van de vaste Kamercommissie voor BZK. Deze gemengde voorbereidingsgroep was uitzonderlijk omdat samenwerken over commissiegrenzen heen niet gebruikelijk is. De voorbereidingsgroep heeft twee keer informeel overleg gevoerd met ambtenaren van het ministerie van EZK en het ministerie van BZK over uiteenlopende aspecten van de voorbereiding van het burgerberaad waaronder de afbakening van het onderwerp, vraagstelling en mandaat.

De voorbereidingsgroep nam deel aan acht expertbijeenkomsten, georganiseerd door de griffie van de Tweede Kamer. Zo werd Kamerleden de mogelijkheid geboden in gesprek te gaan met deskundigen om zich inhoudelijk te verdiepen in het concept van een burgerberaad. Daarnaast werden er informele gesprekken gevoerd tussen met de betrokken ministers om afstemming te zoeken over de hoofdlijnen van het burgerberaad. Tot slot waren er gesprekken tussen de voorbereidingsgroep en externe stakeholders uit de vijf sectoren binnen het klimaatbeleid, en werden er in opdracht van het ministerie van EZK focusgroepen georganiseerd met praktisch geschoolden om input te verzamelen voor het formuleren van de vraagstelling.

Op 31 mei 2023 heeft het Presidium van de Tweede Kamer een brief gestuurd met randvoorwaarden voor het burgerberaad. De brief is opgesteld door de voorbereidingsgroep en vastgesteld in de Kamercommissie EZK. De randvoorwaarden waren:

- Kabinet en Kamer zijn het eens over het doel en de vraagstelling.
- De Kamer krijgt instemmingsrecht op belangrijke onderdelen van het ontwerp.
- Kabinet en Kamer zullen niet inhoudelijk sturen en de ondersteuning van het burgerberaad wordt belegd bij een onafhankelijk secretariaat.
- Wat betreft de opvolging van het burgerberaad committeert het kabinet zich aan een motiveringsplicht en de Kamer aan een besprekingsplicht.

De Kamer geeft in deze brief aan verder betrokken te willen blijven bij de voorbereidingen van het burgerberaad.

Formele besprekingen en besluitvorming door de Tweede Kamer

In dit jaar (medio 2022 - medio 2023) werden de hoofdlijnen van het burgerberaad met regelmaat geagendeerd in de Tweede Kamer. Er werden Kamerbrieven gestuurd over:

- de contouren van het burgerberaad en de politieke randvoorwaarden (1 december 2022);
- de keuze voor het onderwerp en de randvoorwaarden voor het ontwerp (23 januari 2024);
- reactie op de brief van het presidium met doelen en vraagstelling van het burgerberaad, vraagstelling en profielschets van de voorzitter (23 juni 2023).

Deze gang van zaken bracht met zich mee dat de Tweede Kamer op verschillende momenten in het voorbereidingsproces heeft gesproken over de hoofdlijnen van het burgerberaad. In een brief van het presidium over randvoorwaarden vanuit de Tweede Kamer (25 mei 2023) wordt een voorstel gedaan voor de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het burgerberaad en het mandaat.

In deze periode wordt ook gesproken over het doel en de doelstelling van het burgerberaad. In een brief aan het Presidium van de Tweede Kamer op 25 mei 2023 worden volgende doelen gesteld. Het *hoofddoel* van het burgerberaad is het adviseren over een lastig vraagstuk op het gebied van klimaat en energie. Een *subdoel* van het burgerberaad is nagaan of en hoe een burgerberaad kan bijdragen aan democratische vernieuwing (25 mei 2023 brief presidium TK).

Een bredere uiteenzetting van de stand van zaken wordt gepresenteerd in een brief van de minister voor Klimaat en Energie aan de Tweede Kamer (Minister voor Klimaat en Energie, 2023). Hierin stelt men dat het doel van het burgerberaad is om de invloed en zeggenschap van burgers op grote maatschappelijke veranderingen, zoals de klimaatopgave, te vergroten door hen om advies te vragen. Daarnaast wil men de representatieve democratie versterken door meer mensen beter te betrekken bij politieke besluitvorming die hen raakt.

Op 28 juni 2023 vond in de Kamercommissie EZK een debat plaats over het voorstel van de ministers van BZK en voor Klimaat en Energie om een burgerberaad in te stellen, zoals toegelicht in de brief aan de Kamer van 23 juni 2023. Er werden twee moties aangenomen, respectievelijk over het informeren van de Tweede Kamer over het burgerberaad en over de samenstelling en representatie. In het daaropvolgende tweeminutendebat op 6 juli 2023 heeft de Kamer de motie Kröger aangenomen waarin werd voorgesteld het burgerberaad eerder plaats te laten vinden. Na het debat heeft de minister voor Klimaat en Energie het voorstel voor de instelling van een burgerberaad klimaat doorgeleid naar de Tweede Kamer.

Rapporteurs Tweede Kamer

Op voorstel van de Tweede Kamer (brief 25 mei 2023) heeft de Tweede Kamer in maart 2024 twee rapporteurs aangesteld om de betrokkenheid van de Kamer bij de voorbereiding en uitvoering van het burgerberaad te waarborgen. Er wordt zowel vanuit de Kamercommissie EZK als BZK een rapporteur afgevaardigd. Beide Kamerleden waren reeds betrokken in de voorbereidingsgroep. Er was een rapporteur vanuit een coalitie- en van een oppositiepartij. De rol van de rapporteurs was om samen

met de beide betrokken bewindspersonen het burgerberaad te monitoren en toe te zien op de naleving van de randvoorwaarden. Later zal vastgelegd worden[7] dat de rapporteurs 1) *voortgangsoverleg* hebben met de voorzitter en het secretariaat van het burgerberaad en het kabinet, 2) het burgerberaad een of meermaals *bezoek(en)* en 3) *overleg* hebben met de voorzitter van het burgerberaad.

Op 14 juli 2023 werd in de ministerraad het besluit genomen om het burgerberaad in te stellen. Het voorstel voor het instellen van het Nationaal Burgerberaad Klimaat werd door kabinet en (de voorbereidingsgroep van) de Tweede Kamer in gezamenlijkheid voorbereid. Het formele instellingsbesluit van het Kabinet werd aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierbij werden de volgende hoofdlijnen en randvoorwaarden vastgelegd:

- randvoorwaarden voor het burgerberaad: politieke- en ontwerp-voorwaarden;
- profiel voorzitter;
- de beslissing om de uitvoering van het burgerberaad bij OFL te beleggen.

Een week voordat het kabinet het instellingsbesluit nam, viel het kabinet Rutte IV.

1.1.3 Medio 2023 - medio 2024

Na de val van het kabinet Rutte IV werd het burgerberaad niet controversieel verklaard. Het instellingsbesluit is in de laatste ministerraad voor het zomerreces genomen. Dit betekende formeel gezien dat de voorbereidingen van het burgerberaad konden worden voortgezet.

Hoewel er formeel politieke steun was om de voorbereidingen voort te zetten, vroegen de betrokken ambtenaren zich af in hoeverre nog werd voldaan aan de randvoorwaarde voor brede steun vanuit de Tweede Kamer. Dit leidde tot beoordeling van de ontstane situatie op basis waarvan werd besloten dat een deel van de voorbereidingen kon worden voortgezet. Wat betreft de overige voorbereidingen werd besloten deze *on hold* te zetten tot na de verkiezingen en het aantreden van het nieuwe kabinet.

De voorbereiding van de uitvoering van het burgereberaad was belegd bij OFL. In augustus 2023 werd een kwartiermaker aangetrokken bij OFL die de voorbereidingen ter hand nam, veelal in overleg met ambtenaren van het ministerie van BZK en het ministerie van EZK.

Het OFL heeft, in afstemming met het ministerie van BZK en KGG, in deze periode de juridische randvoorwaarden voor het gebruik van de BRP en Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) in kaart gebracht met als doel een optimaal lotingsproces te kunnen inrichten, met een proces dat voldeed aan de privacy-wetgeving en een adequate juridische grondslag had. Het kostte geruime tijd (maanden) om helderheid te krijgen over de juridische haalbaarheid van de verschillende opties. Ook de wettelijke

[7] Met name op 14 maart 2024.

mogelijkheden om deelnemers een onkostenvergoeding of vergoeding te kunnen geven werd in deze periode onderzocht.

In februari 2024 (1 februari 2024) heeft de demissionair minister voor Klimaat en Energie een Kamerbrief met de voortgang van de voorbereidingen van het burgerberaad aan de Tweede Kamer gestuurd.

Na het aantreden van de nieuwe Kamer is een technische briefing georganiseerd (4 april 2024) voor de vaste Kamercommissie EZK (uitgebreid met de twee leden van BZK) om Kamerleden te informeren en vragen te beantwoorden. Het doel van deze technische briefing was de nieuwe Kamer de mogelijkheid te bieden om kennis te nemen van de contouren van het burgerberaad en hen de gelegenheid te bieden om zich daartoe te verhouden.

Slechts een klein (3) aantal Kamerleden was aanwezig bij de technische briefing. Er is voor gekozen om een technische briefing te organiseren omdat het instellingsbesluit al was genomen. Het uitblijven van een kritische opstelling ten aanzien van het burgerberaad door de Tweede Kamer is door de minister voor Klimaat en Energie en de minister van BZK opgevat als steun voor het burgerberaad. De voorbereidingen om het Nationaal Burgerberaad Klimaat in 2024 van start te laten gaan, konden worden geïntensiveerd. De voorzitter Nienke Meijer is in juni 2024 aangesteld.

1.1.4 Medio 2024 - begin 2025

In deze periode werd het projectteam van het Nationaal Burgerberaad Klimaat opgezet. Het projectteam bestaat uit circa tien medewerkers. Er zijn projectleiders voor programmering, communicatie, contact met deelnemers, eventmanagement en kennis & leren.

Onder verantwoordelijkheid van de voorzitter en met dagelijkse leiding van de programmaleider van het burgerberaad (de voormalige kwartiermaker) worden alle voorbereidingen ter hand genomen, waaronder de opzet en de programmering van het burgerberaad, maar bijvoorbeeld ook het onderhouden van contact met stakeholders waaronder de fracties in de Tweede Kamer.

Er is voor gekozen om de voorbereiding en uitvoering bij OFL te beleggen en niet bij een extern bureau om optimaal te kunnen leren van de ervaringen met dit eerste landelijke burgerberaad. OFL is een onafhankelijke organisatie maar onderdeel van de Rijksoverheid. Na een zorgvuldige procedure benoemde de ministerraad een onafhankelijke voorzitter. Het projectteam heeft een groot aantal (nationale en internationale) deskundigen geraadpleegd over verschillende aspecten van een burgerberaad. Externe specialisten zijn ingezet voor de uitvoering van specifieke onderdelen van het burgerberaad zoals de loting, de gespreksbegeleiding, contact met en begeleiding van deelnemers, locatie en catering en de communicatiecampagne.

Op 4 oktober 2024 informeert de voorzitter van het burgerberaad het kabinet en de rapporteurs van de Tweede Kamer over de voortgang in een startgesprek.

In november werd de publiekscampagne over het burgerberaad gestart om zoveel mogelijk aandacht te genereren op het moment dat de uitnodigingsbrieven op de mat zouden komen. Zowel de voorzitter van het burgerberaad als de minister van KGG en de minister van BZK namen hieraan deel. In de tweede helft van november ontvingen 70.000 inwoners verspreid over het land een uitnodiging om zich aan te melden voor deelname aan het Nationaal Burgerberaad Klimaat.

Op 20 december 2024, heeft de minister van Klimaat en Groene Groei een Kamerbrief over de start van het Nationaal Burgerberaad Klimaat aan de Tweede Kamer gestuurd. In deze Kamerbrief informeerde de minister de Tweede Kamer over de voorbereiding en uitvoering van het burgerberaad. Er werd ook aandacht besteed aan het proces van opvolging. Het kabinet gaf aan twee aanbevelingen over te nemen uit het advies van Bureau Burgerberaad over sleutelfactoren voor een succesvolle opvolging. Naast maatregelen die al waren getroffen als onderdeel van de voorbereiding van het burgerberaad krijgt 1) de opvolging van elk advies een duidelijk tijdspad en 2) wordt de kabinetsreactie in begrijpelijke taal gepubliceerd. Tot slot legde de minister verantwoording af over de representativiteit van de deelnemersgroep en de publiciteitscampagnes in lijn met eerdere toezeggingen hierover.

Op 8 januari 2025 informeert de voorzitter van het burgerberaad het kabinet en de rapporteurs van de Tweede Kamer over de voortgang van het burgerberaad. In de voortgangsrapportage (van 6 januari 2025) wordt ingegaan op de stand van zaken en de opvolging van de tien randvoorwaarden. Ditmaal ligt de focus vooral op randvoorwaarden 6 tot en met 10.

1.2 Reflectie

In deze sectie werpen we een beschouwende blik op bovenstaande. Het beeld dat oprijst uit bovenstaande beschrijving is dat van een uitgebreide en grondige voorbereidingsfase waarbij men niet over één nacht ijs is gegaan. Het burgerberaad is voorbereid in een samenwerking tussen betrokkenen van twee ministeries. Er is sprake van een zorgvuldig proces van voorbereiding van meerdere jaren. Het heeft eraan bijgedragen dat zowel het rechtsstatelijke perspectief als keuzes met betrekking tot het vraagstuk zorgvuldig en in onderlinge samenhang zijn doordacht.

Tevens is de Tweede Kamer actief betrokken bij de voorbereidingen van het burgerberaad. Tweede Kamerleden hebben verschillende mogelijkheden gekregen om zich te oriënteren en een mening te vormen over deze vorm van participatie. Op basis van het verslag van het debat (28 juni 2023) in de vaste Kamercommissie voor EZK over de instelling van het burgerberaad kan worden geconcludeerd dat Kamerleden, zowel van oppositie als coalitie, op dat moment inzicht hadden in het concept 'burgerberaad'.

Het besluitvormingsproces tot de instelling van het burgerberaad (juli 2023) werd zorgvuldig doorlopen. Na de val van het Kabinet Rutte 4 moest pas op de plaats worden gemaakt. Hoewel het burgerberaad niet controversieel werd verklaard, was er

onduidelijkheid over de politieke steun. De voorbereidingen zijn op een lager tempo voortgezet.

De tijd tussen de val van het kabinet Rutte 4 en de technische briefing met de vaste Kamercommissie van EZK op 4 april 2024 werd optimaal benut door te onderzoeken wat de juridische mogelijkheden waren om de loting en de vergoeding van deelnemers vorm te geven. Beide thema's spelen een rol in alle burgerberaden in Nederland en de resultaten van het uitzoekwerk zijn relevant voor alle overheden die overwegen een burgerberaad op te zetten.

In het voorjaar van 2024 sprak de nieuw samengestelde Tweede Kamer passieve steun uit voor het burgerberaad. Hoe en of dat zich doorzette, wordt behandeld in de volgende hoofdstukken.

Hoofdstuk 2.

Beschrijving van en reflectie op de *opzet* van het NBK

Vanaf mei 2024 tot aan de start op 18 januari 2025 werd de opzet van het burgerberaad ontwikkeld en werden de concrete voorbereidingen getroffen voor de uitvoering. Het ging daarbij om het procesontwerp voor het burgerberaad en het opzetten van de inhoudelijke en praktische ondersteuning van deelnemers. Ook de opzet en de uitvoering van de loting en het contact met potentiële deelnemers vond in deze periode plaats. Tot slot werd een aanpak ontwikkeld (en deels uitgevoerd) om de brede samenleving te betrekken bij het NBK.

In sectie 2.1 van dit hoofdstuk beschrijven we eerst de belangrijkste onderdelen van de opzet.[8] Daarbij maken we gebruik van het analysekader van Smith (2024). Omdat dit kader ook de basis vormt van het internationale kennisnetwerk klimaatburgerberaden ('KNOCA'), maakt dit het ook mogelijk om internationale vergelijkingen te maken. In sectie 2.2 zoomen we in op de kernelementen van het NBK die relevant zijn vanuit ons evaluatiekader. Specifiek zullen we focussen op *representativiteit en inclusiviteit*, de *publiekscommunicatie*, de *rol van kennis* in het NBK en de *politiek-bestuurlijke inbedding*, omdat dat elementen zijn van de opzet die een onderdeel vormen van randvoorwaarden die bij de instelling van het NBK gesteld zijn (Minister voor Klimaat en Energie, 2022: 4). In de tekst verwijzen we waar relevant naar onderliggende bronnen waar de geïnteresseerde lezer meer informatie over het onderdeel in kwestie kan vinden. In sectie 2.3 van het hoofdstuk reflecteren we op de opzet.

Voor we verdergaan, is het belangrijk om op te merken dat de opzet bij de start van het burgerberaad nog niet volledig was uitgewerkt: tijdens het burgerberaad is de opzet gaandeweg verder ingevuld. De projectorganisatie sprak van een iteratief proces, waarbij er veel ruimte gelaten werd voor flexibiliteit en kort-cyclisch leren. Hoe deze opzet werd ingevuld tijdens het daadwerkelijke verloop van het NBK, komt aan bod in hoofdstuk 3 van dit rapport.

2.1 Korte beschrijving van de belangrijkste onderdelen van de opzet van het burgerberaad

Voor we de diepte in duiken geven we eerst een overzicht van de belangrijkste onderdelen van het NBK (zie Tabel 2.1a).[9] We maken voor dit overzicht zoals gezegd gebruik van het analysekader van Smith (‘key features of climate assemblies', 2024: 42). Hoewel deze onderverdeling niet alle elementen van het burgerberaad bevat, behandelt het wel de belangrijkste elementen ervan. Bovendien kunnen we op basis van deze informatie goed vergelijken met andere landen: het analysekader zorgt daarmee voor ijkpunten. Een dergelijke vergelijking geeft op zijn beurt een accurater beeld van wat gangbaar is, en wat niet en maakt ook duidelijk waar het NBK

[8] Belangrijkste moet gelezen worden vanuit het oogpunt van de internationale wetenschappelijke literatuur, de theoretische invalshoeken die we hanteren en de 10 randvoorwaarden.

[9] Een uitgebreider beschrijving van de opzet is terug te vinden in het procesverslag van de projectorganisatie (OFL, 2026).

overeenkomt met de klimaatburgerberaden in ons omringende landen. In bijlage 2 is ter vergelijking een overzicht opgenomen van drie invloedrijke nationale burgerberaden over klimaat: Frankrijk, Ierland, en Schotland. Ook voegen we in de tekst waar relevant verdiepende boxen toe waar we gerichte vergelijkingen maken.

Tabel 2.1a Samenvatting van de belangrijkste kenmerken van het NBK

Kenmerken van het Nationaal Burgerberaad Klimaat	
Aanleiding	De aanleiding voor het NBK was tweeledig. Al sinds 2017 voerde het ministerie van BZK verkenningen uit naar de potentie van een landelijk burgerberaad als onderdeel van de democratische vernieuwingsagenda. In 2020 nam de Tweede Kamer een motie aan om de mogelijkheden van een burgerberaad over klimaat te onderzoeken als middel om burgers meer te betrekken bij de aanpak van het klimaatvraagstuk om zo bij te dragen aan meer draagvlak voor de transitie. In juli 2023 nam het kabinet het besluit om het NBK te organiseren. Het duurde tot januari 2025 voordat het NBK van start ging.
Initiatiefnemer	Het NBK werd geïnitieerd door *minister voor Klimaat en Energie* en de *minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* dus door een minister verantwoordelijk voor de beleidsinhoud en voor de democratische vernieuwing. Het voorbereidingsproces van het NBK werd in nauwe afstemming met de Tweede Kamer doorlopen.
Grootte en schaal	Het NBK was een nationaal burgerberaad met 175 deelnemers. Bij aanvang was voorzien in zes bijeenkomsten: vijf tweedaagse bijeenkomsten in het weekend en één bijeenkomst van een dag. Er werd een extra bijeenkomst van één dag georganiseerd. De doorlooptijd was iets minder dan 8 maanden (18 januari – 13 september).
Loting	Gestratificeerde vorm van loting met een voorselectie uit de BAG en vervolgens op basis van de BRP. In de loting werd zowel geloot op demografische achtergrondkenmerken (geslacht, opleiding, geografische spreiding, leeftijd) als op attitudes ten aanzien van klimaat. De deelnemersgroep was een afspiegeling wat betreft de kenmerken waarop is geloot, zowel de demografische kenmerken als met betrekking tot houdingen ten opzichte van klimaat.[10]

[10] De projectorganisatie spreekt zelf over 'mening over klimaatbeleid' (in lijn met de toelichting op artikel 4 van het gewijzigde instellingsbesluit; Minister van Klimaat en Groene Groei, 2024: 2). Dat is inderdaad één van de twee survey-items die gebruikt werd als basis voor de loting. Het andere

Vraag	De vraagstelling was: Hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat?
Governance	Er werd een onafhankelijke projectorganisatie samengesteld, onder leiding van een programmaleider en de onafhankelijk voorzitter. De programmaleider gaf leiding aan de projectorganisatie bestaande uit projectleiders Participatie & Dialoog, Kennis & Leren, Deelnemers & Logistiek, Interne en Externe relaties, de hoofdgespreksbegeleider, communicatiestrateeg en -adviseurs en ondersteunende medewerkers. Projectleiders werkten samen met interne en/of externe medewerkers, wetenschappers, ambtenaren en deelnemers. Bij de voorbereiding en uitvoering waren betrokken: ▪ Wetenschappelijke Werkgroep (+ 'kennisgidsen'); ▪ Ambtelijke Werkgroep[11]; ▪ tien 'teams' van deelnemers op specifieke thema's.
Programma	Het programma werd ontwikkeld op basis van uitgangspunten ontleend aan o.a. Theory U, Diamant van participatieve besluitvorming en Deep Democracy. In een iteratief proces onder leiding van de hoofdgespreksbegeleider en door te reflecteren op ervaringen werd het programma voor volgende bijeenkomsten ingevuld. Vooraf lag een aantal elementen van het programma vast, zoals bv. veldbezoeken, kennisdag en dat er besluitvorming zou plaatsvinden.
Gespreksbegeleiding	Onder leiding van een hoofdgespreksbegeleider werkte een team van 24 deskundige, onafhankelijke gespreksbegeleiders het gespreksontwerp verder uit en bereidde het de groepsgesprekken en begeleidde het deze.
Publiekscommunicatie	Er werd een aanpak voor publiekscommunicatie ontwikkeld en uitgevoerd om bekendheid te geven aan het NBK. Er was een (relatief beperkt) communicatiebudget beschikbaar.

item was echter de mate waarin men zich zorgen maakt over klimaatverandering. Hoewel dit wellicht samenhangt met iemands mening over klimaatbeleid, is het er geen onderdeel van. Men kan bv. zich wel zorgen maken over klimaatverandering, maar geen verdergaand klimaatbeleid willen omwille van de kosten die dit met zich meebrengt. Vandaar dat wij in wat volgt de bredere omschrijving gebruiken houdingen/attitudes 'ten aanzien van klimaat'.

[11] Er zijn breed gesprekken gevoerd met stakeholders, maar er was geen geïnstitutionaliseerde Stakeholder werkgroep: vanwege de diversiteit aan thema's (eten, reizen en spullengebruik) was dit ondoenlijk.

Type adviesrapport	Deelnemers van het NBK legden hun aanbevelingen vast in een adviesrapport dat door hen zelf werd opgesteld. Het nawoord werd geschreven door de voorzitter.
Opvolging	Vooraf werd het volgende tijdpad voor de opvolging van de adviezen afgesproken: Het advies werd aangeboden aan het Kabinet en de Tweede Kamer. Het kabinet gaf binnen 6 maanden na de aanbieding een inhoudelijke reactie op het advies. De TK besprak het advies van het NBK en de reactie van het Kabinet. Een deel van de projectorganisatie bleef nog een jaar werkzaam voor het proces van opvolging. Er was een groep van 33 deelnemers die zich had aangemeld om een rol te spelen in het proces van opvolging.[12] Het ging hierbij enerzijds om monitoring van de opvolging, maar eveneens om gesprekken met stakeholders te voeren die een rol spelen in de uitvoering van de adviezen.
Monitoring	De projectorganisatie monitorde het vooraf vastgelegde proces van opvolging.

Hoe verhoudt dit alles zich tot andere nationale burgerberaden klimaat? In vergelijking met andere burgerberaden (zie ook bijlage 2), valt de opzet van het NBK met name op inzake haar complexiteit en grootte. Met 175 deelnemers is het NBK het grootste nationale klimaatburgerberaad tot nu toe. Ook de vraagstelling was complex, aangezien ze zowel breed was ('beter voor het klimaat') als specifiek ('eten, spullen gebruiken en reizen'). Tot slot was de samenstelling qua klimaatattitudes meer divers dan veel andere nationale klimaatburgerberaden, omdat er expliciet bij de loting rekening werd gehouden met attitudes ten aanzien van klimaat. In haar globale opzet waren er verder veel overeenkomsten met andere nationale burgerberaden klimaat. Qua vorm en duur was het NBK bv. vergelijkbaar met klimaatburgerberaden in Frankrijk, Ierland en Schotland (zie Box 2.1a).

[12] Meetdatum: februari 2026.

Box 2.1a Verdieping: de vorm en duur van het NBK in vergelijkend perspectief

De vorm van het NBK komt in grote lijnen overeen met de drie andere burgerberaden. Het aantal bijeenkomsten (zes+één) komt sterk overeen met de casussen in Frankrijk en Schotland. Het burgerberaad in Ierland besloeg verschillende thema's, aan het thema klimaatverandering zijn twee bijeenkomsten gewijd. De duur van de bijeenkomsten (een zaterdag en een zondag) komt overeen met de casussen in Ierland en Schotland.[13] De vorm van de bijeenkomsten (fysiek) komt weer overeen met Frankrijk en Ierland. Nederland komt in deze opzichten over als het gemiddelde van de casussen.

Tabel 2.1b Vorm en duur nationale burgerberaden klimaat

	Aantal bijeenkomsten	Duur bijeenkomsten (in dagen)	Modus
Nederland	6+1	2*	Fysiek
Frankrijk	7	2,5	Fysiek
Ierland	2	2	Fysiek
Schotland	7	2	Online

*Twee bijeenkomsten duurden één dag. *Bron*: KNOCA, 2025.

2.2 Kernelementen van het NBK

In wat volgt gaan we in op de kernelementen van het NBK die relevant zijn voor de evaluatie, te weten representativiteit door middel van loting, inclusiviteit, de communicatiestrategie naar de bredere samenleving, de rol van kennis in het burgerberaad en de politiek-bestuurlijke inbedding.

2.2.1 Representativiteit bij de start: Opzet en uitvoering van loting

Om een zo representatief mogelijke groep deelnemers te krijgen maken burgerberaden gebruik van een lotingsproces. Dat was ook hier het geval. Er was een lotingsproces ingericht met als doel dat de groep van 175 deelnemers aan het burgerberaad een afspiegeling zou vormen van Nederland op een aantal vooraf vastgestelde kenmerken. Het ging hierbij om een afspiegeling wat betreft demografische (geslacht, opleiding,

[13] Hierbij moet wel vermeld worden dat Schotland online plaatsvond. In de evaluatie van dat klimaatberaad wordt erop gewezen dat dit klimaatberaad adequaat functioneerde als deliberatief proces (Andrews et al., 2022: 14) door de goede voorbereiding van de organisatoren en de belangrijkste elementen van een beraad effectief werden uitgevoerd. Wel waren de sessies iets korter dan normaal en dat betekende dat er minder tijd voor kennis en deliberatie was. Ook was het minder gemakkelijk om de gespreksbegeleiders te monitoren en aan te sturen (Andrews et al., 2022: 13).

geografische spreiding, leeftijd) en discursieve (houding ten opzichte van klimaatverandering en behoefte aan beleid)[14] kenmerken. In deze sectie hebben we in de eerste plaats gebruikgemaakt van het veldwerkverslag, alsmede (groeps)interviews met het bureau dat de loting heeft opgezet en uitgevoerd (Ipsos I&O, persoonlijke communicatie, april 2025),[15] het bureau dat het contact met deelnemers onderhield (Moventem) en het projectteam NBK. Andere bronnen worden in de tekst expliciet vermeld.

Een complexe start van de loting: geen toegang tot BRP

Het uitnodigen (op naam) van potentiële deelnemers is een cruciaal en lastig element van een burgerberaad. Omdat dit in de regel wordt gedaan middels een uitnodiging per brief en je de respons zo hoog mogelijk wil laten zijn, is het aan te raden om de brief op naam te versturen (Dillman et al., 2014: 366), en dus niet geadresseerd 'aan de bewoners van'. De te prefereren route om dit te doen is via de BRP. Echter, tijdens de voorbereiding bleek dat dit niet mogelijk was. Een eerste hobbel bestond erin dat toegang tot de BRP enkel verkregen kon worden op basis van een wet en dus niet via een instellingsbesluit: dat bleek onvoldoende.[16] Toen deze hobbel middels een omweg was genomen, kwam er een tweede hobbel op de weg: om toegang te krijgen moet tevens voldaan worden aan de principes van proportionaliteit en subsidiariteit. De onderbouwing hiervoor vergde veel overleg met de verzoekende ministeries en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) die gaat over BRP-toegang. In dit voortraject ging veel tijd zitten. Uiteindelijk vond men toch een oplossing via de BAG. Door de BAG te gebruiken voor een voorselectie, waardoor minder BRP-gegevens nodig waren en aan de eis van proportionaliteit werd voldaan. Aan de eis van subsidiariteit werd voldaan door onderbouwd aan te geven dat door middel van uitnodigingen op adres (en niet op naam) het zeer onwaarschijnlijk was (of zeer veel duurder) dat het doel behaald kon worden. Hieronder beschrijven we dit proces.

Eerste lotingsronde

Er werd een gestratificeerde loting uitgevoerd. Het bureau dat gevraagd was de loting uit te voeren, voerde als eerste een steekproef op adresniveau uit. In een eerste stap

[14] De antwoordopties op de twee vragen zijn gecombineerd tot vier categorieën onder een kenmerk in de gestratificeerde loting.

[15] In lijn met de APA-richtlijnen voor citeren en referenties, verwijzen we in de tekst naar de gebruikte interne documenten die niet publiek beschikbaar zijn, maar duiden deze met 'persoonlijke communicatie' aan en worden ze niet in de referentielijst opgenomen.

[16] De omweg bestaat erin dat men een wet die hiervoor kan inzetten, opneemt in het instellingsbesluit.

werd een aselecte steekproef van 125.000 adressen getrokken uit de BAG. Deze adressen werden vervolgens gewogen op afstand tot de locatie van het burgerberaad (Amersfoort); personen die ver van de locatie woonden kregen een grotere kans om ingeloot te worden (1,20), personen met een gemiddelde afstand een 'normale' kans (1,0) en personen die dichtbij woonden een kleinere kans (0,60). De aanname was dat afstand tot de locatie waar de bijeenkomsten van het NBK plaats zouden vinden een drempel op zou werpen om deel te nemen.

In de tweede stap filterde de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) het adressenbestand op aantal 16-plussers per huishouden, personen met de Nederlandse nationaliteit (staatsburgerschap), en personen van wie het stemrecht voor de Tweede Kamer niet is afgenomen. Adressen met meer dan zes 16-plussers die als gebruiksfunctie in de BAG 'meerdere gebruiksfuncties, waaronder woonfunctie' hadden werden eruit gehaald, omdat dit vaak adressen zijn met een gezondheidszorgfunctie naast de woonfunctie. Zo ontstond een personenbestand van 199.230 burgers.

In de derde stap 'ontdubbelde' het bureau de steekproef op adresniveau, zodat er per adres één 16-plusser overbleef die kon worden uitgenodigd. Om te voorkomen dat personen uit kleinere huishoudens een grotere kans hadden om geselecteerd te worden, werd een weging toegepast waarbij de huishoudensklassen evenredig werden verdeeld naar hun aandeel in de populatie. Dit bestand vormde de basis voor de steekproeftrekking van 70.000 personen. De RvIG deelde van deze personen de NAW-gegevens en verwijderde recent overleden personen. De definitieve steekproef bestond uit 69.977 personen.

Uitnodiging en aanmeldingen

Deze 69.977 personen ontvingen op 14 of 15 november 2024 een brief met uitnodiging voor deelname aan het Nationaal Burgerberaad Klimaat. Een week na de eerste uitnodiging kregen deze personen een reminder. Omdat de tijd tussen de eerste brief en de tweede brief kort was, kon de groep personen die zich na de eerste brief al had aangemeld niet uit de lijst geadresseerden voor de tweede brief worden gehaald. Er werden dus naar de hele steekproef twee brieven gestuurd. Er stond op de brief niet expliciet vermeld dat afmelden niet nodig was , iets wat bij andere burgerberaden vaak wel het geval is. Dit zal er mede voor gezorgd hebben dat tijdens de aanmeldperiode 479 genodigden contact opnamen met de organisatie om zich af te melden (Cf. Voortgangsrapportage 6 januari 2025).

Van de personen die een uitnodiging kregen, meldde 5,82% zich aan voor deelname (4.071 aanmeldingen). Deze personen vulden een vragenlijst in over hun beschikbaarheid inzake de zes bijeenkomsten en beantwoordden vragen over de kenmerken op basis waarvan de tweede steekproef werd getrokken (geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, provincie waarin zij woonden, en attitude ten aanzien van klimaat). Van de 4.071 aanmeldingen waren 3.663 personen beschikbaar op alle dagen van het burgerberaad.

Tweede lotingsronde[17]

Uit deze groep werden 175 deelnemers ingeloot. Het doel van de tweede lotingsronde was om tot een groep van 175 deelnemers te komen die representatief was op de vijf bovengenoemde kenmerken. Migratieachtergrond kon niet worden meegenomen in de loting omdat deze gegevens niet voor dit doel mogen gebruikt worden (vanwege anti-discriminatie wetgeving).[18]

Voor de kenmerken geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en provincie waren officiële gegevens beschikbaar waarmee kon worden vergeleken. Voor het kenmerk 'mening over klimaatbeleid' waren op dat moment geen betrouwbare referentiecijfers beschikbaar. Daarom werd een reeks vragen uitgezet in het representatieve panel van Ipsos I&O in september 2024 (Ipsos I&O, persoonlijke communicatie, april 2025). Aan dit onderzoek namen 2.024 Nederlanders deel. De categorieën van de andere kenmerken waren gebaseerd op referentiedata (de Gouden Standaard van het CBS voor opleiding en geslacht). De resultaten van dit onderzoek werden gebruikt als referentiepunt voor het vijfde kenmerk, attitude ten aanzien van klimaat.

De loting werd gedaan op basis van het LEXIMIN algoritme, een algoritme dat zowel aandacht heeft voor de representativiteit van het resultaat als de kans die ieder persoon heeft om daadwerkelijk ingeloot te worden (Flanigan, et al. 2021).

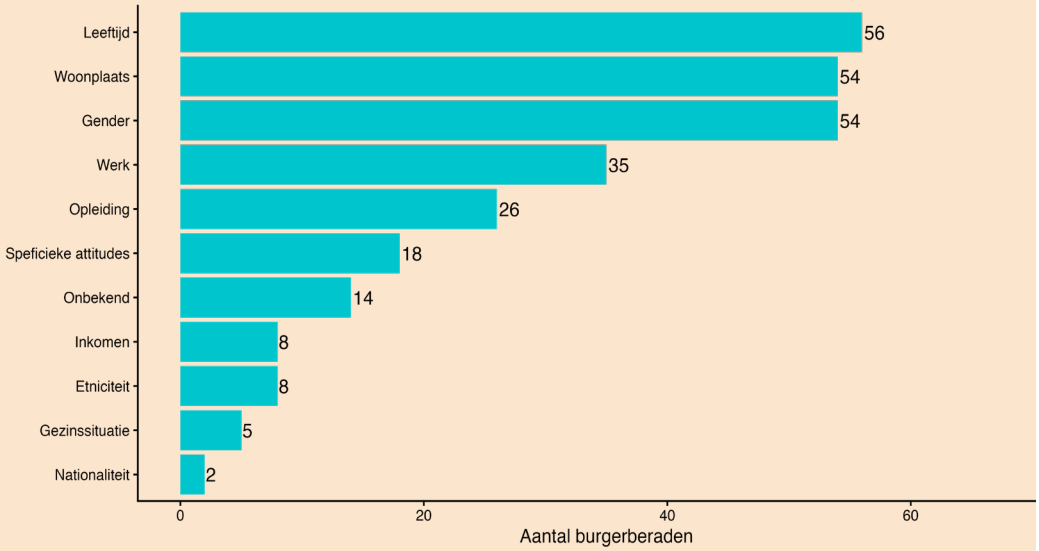
Box 2.2a Verdieping: criteria tweede loting bij andere burgerberaden (2020-2022)

Welke criteria hanteerden andere organisatoren van burgerberaden voor de tweede loting? De meest volledige dataset van burgerberaden is de POLITICIZE-dataset van de ULB. Deze dataset bevat gegevens over 105 burgerberaden in de EU27, het VK, IJsland, Noorwegen en Zwitserland. Hieruit blijkt dat vooral socio-demografische variabelen gebruikt worden bij de tweede loting. Attitudes ten aanzien van het onderwerp komen veel minder vaak voor, hoewel deze zeker bij gepolariseerde onderwerpen belangrijk zijn voor de legitimiteit van het proces.

[17] In de veldwerkrapportage van Ipsos I&O is een verantwoording van het lotingsproces te lezen. Ook de voortgangsrapportage van 6 januari 2025 gaat hierop in.

[18] Er zijn (enkele) klimaatburgerberaden waar dit wel gebeurde. Zo werd voor het Duitse en Schotse nationale klimaatberaad wel geloot op migratie-achtergrond (KNOCA, 2025: 46 en 54) en werd voor het Oostenrijkse klimaatberaad geloot op nationaliteit (o.a. non-EU; KNOCA, 2025: 35). In Luxemburg werd ook rekening gehouden met of men werkte maar niet woonde in Luxemburg (KNOCA, 2025: 28). Wat het effect hiervan is, is echter onduidelijk.

Figuur 2.2a Criteria meegenomen in loting bij burgerberaden



Bron: gebaseerd op Paulis et al., 2021: 532. Zie ook POLITICIZE-dataset (politicize.eu).

Loting op criteria zoals politieke interesse komt niet voor in de dataset. Deelnemers van een burgerberaad hebben vaak een hogere politieke interesse dan de gemiddelde burger. Dat is op zich logisch: deelnemen aan een burgerberaad kost veel tijd en energie van een deelnemer en vergt dus een stevig commitment. Het risico hierbij is dat 'het stille midden' minder vertegenwoordigd wordt, aangezien mensen met een hogere politieke interesse vaker uitgesproken standpunten hebben. Als echter wel geloot wordt op attitudes ten aanzien van het onderwerp is dit minder een probleem: zo wordt het stille midden wat betreft het onderwerp wel voldoende vertegenwoordigd. Dat bleek ook bij het NBK het geval: ook de midden-categorieën qua mening over het klimaat waren goed vertegenwoordigd onder de deelnemers.

Uitval tussen het moment van loting en de start van het burgerberaad

Na de uitvoering van de tweede lotingsronde en voor de start van het burgerberaad viel een aantal deelnemers af, die vervangen moesten worden. Een eerste groep afvallers bestond uit mensen die ingeloot waren, maar die toch niet wilden deelnemen.[19] Een tweede groep afvallers bestond uit bevestigde deelnemers die uitvielen tussen het moment van bevestiging en de daadwerkelijke start van het burgerberaad.

[19] De groep ingelote personen werd gebeld door Moventem om hun deelname te bevestigen. In sommige gevallen bleek toen al dat men toch niet kon deelnemen (Moventem, persoonlijke communicatie, 16 oktober 2025).

In totaal werden 73 van de 175 oorspronkelijke ingelote burgers geen 'deelnemer'. Redenen om toch niet deel te nemen waren divers, variërend van dat de persoon zelf niet meer wilde deelnemen, onbereikbaar was, of omdat men aangaf toch niet alle dagen te kunnen (de grootste categorie: 31 personen).

Dat er mensen vóór de start uitvallen, is onvermijdelijk. Cruciaal is echter dat men, ondanks deze uitval, toch tot een representatieve groep deelnemers komt bij de eerste bijeenkomst van het burgerberaad. Dit gebeurde door de uitvallers te vervangen door deelnemers die vergelijkbaar zijn met de uitgevallen personen op de kenmerken van de loting. Dat gebeurde bij het NBK.

Als een persoon voor de start van het burgerberaad aangaf toch niet te willen of kunnen deelnemen, werd een vervanger met zoveel mogelijk dezelfde kenmerken benaderd. Er werd een strenge knip gemaakt: wanneer een deelnemer aangaf een dag niet te kunnen, werd hij of zij vervangen. Hierbij werd geen gebruik gemaakt van het LEXIMIN algoritme omdat het algoritme nog niet was uitgewerkt voor dit doeleinde. Wanneer het niet lukte om een vervangende deelnemer te vinden op alle vijf kenmerken, werd iemand gevraagd die op vier kenmerken overeenkwam en vervolgens drie etc. Het projectteam van het OFL stelde een hiërarchie op voor de prioritering van de lotingskenmerken, waarbij attitude over klimaat leidend was en daarna opleidingsniveau, geslacht, leeftijd en geografische spreiding (Ipsos I&O, persoonlijke communicatie, april 2025). De vervanging van uitvallers voor de start zorgde voor hoge werkdruk bij de betrokken organisaties, met name door de tijdsdruk in de laatste weken voor de start van het NBK, maar ook de splitsing van het takenpakket, waarbij OFL als tussenpersoon fungeerde (om privacy te waarborgen) tussen het bureau dat verantwoordelijk was voor het contacteren van potentiële deelnemers en het bureau dat verantwoordelijk was voor de loting.[20] Uitval werd gemeld aan het bureau dat zich bezighield met deelnemerscommunicatie, maar vervangers moesten aangeleverd worden door het bureau dat verantwoordelijk was voor de loting. De lijntjes tussen de organisaties waren kort, maar de timing (vlak voor en tijdens de kerstvakantie) was wat ongelukkig en had beter gekund.

Samenstelling deelnemersgroep bij de start van het burgerberaad

Het resultaat van het lotingsproces was dat een representatieve groep deelnemers werd bereikt: de deelnemersgroep was bij de start van het burgerberaad een afspiegeling van de Nederlandse samenleving op de vijf kenmerken waarop werd geloot. Van dat moment werd een infographic gemaakt met een expliciete vergelijking

[20] Ook aanbestedingsgrenzen spelen hierbij een rol. Om alles bij één organisatie te beleggen dient Europees aanbesteed te worden, en dat is een procedure die veel tijd vergt en daarmee vertraging oplevert.

tussen 'heel Nederland' en het Nationaal Burgerberaad Klimaat.[21] Hierbij dient te worden opgemerkt dat dat niet betekent dat de groep ook automatisch representatief was op andere kenmerken. Zo zou het kunnen dat de groep niet representatief was op migratieachtergrond.

Box 2.2b Verdieping: lotingscriteria en aantallen deelnemers in vergelijkend perspectief

Bij burgerberaden zijn de deelnemers lang niet altijd expliciet een afspiegeling van attitudes ten aanzien van klimaat. Net als in Schotland zijn in Nederland de deelnemers wel representatief op deze houdingen. In Frankrijk en Ierland was dit niet het geval. Daarnaast valt het op dat Frankrijk, Ierland en Schotland deelnemers (na de start) konden vervangen bij uitval, terwijl Nederland dat niet heeft gedaan. Dit is overigens verdedigbaar: vervangers hebben de eerdere deliberatie niet meegemaakt en dit kan de deliberatie verstoren, zeker als het om een grotere groep vervangers gaat.

Tabel 2.2a Deelnemers nationale burgerberaden klimaat

	Aantal	Representatief op houding t.a.v. klimaat	Vervanging bij afmelding
Nederland	175	Ja	Nee
Frankrijk	150	Nee	Ja
Ierland	99	Nee	Ja
Schotland	105	Ja	Ja

Noot: informatie verkregen uit Giraudet et al., 2022; KNOCA, 2025; Andrews et al., 2022; The Citizen's Assembly, 2018).

Op basis van het deelnemersonderzoek en het onderzoek bij de bredere samenleving dat in het kader van dit evaluatieonderzoek uitgevoerd is door Centerdata, konden we ook een vergelijking maken op basis van twee aanvullende kenmerken die specifiek gerelateerd waren aan de mening van de deelnemers over politiek, te weten interesse in politiek en tevredenheid met hoe de democratie op dit moment werkt in Nederland. Daarbij dient te worden opgemerkt dat deze vragenlijst wel door veruit de meeste maar niet door alle deelnemers werd ingevuld (*response rate* 87,3%).[22] Uit deze cijfers blijkt dat de groep deelnemers veel vaker burgers waren met enige interesse in politiek

[21] Drie deelnemers zijn nooit komen opdagen, zo blijkt uit gegevens verzameld door Moventem (2025b). De infographic is terug te vinden op de website van het NBK: Over ons | Burgerberaad klimaat.

[22] De (papieren) vragenlijst werd ingevuld op de dag van de eerste bijeenkomst, voor de start van het programma.

(86,09% versus 54,09% gaf aan “tamelijk” of “zeer” geïnteresseerd te zijn). Dat is op zich niet onlogisch: het burgerberaad vergde veel commitment van de deelnemers en dit is een bevinding die we ook bij andere burgerberaden terugzien (cf. Jacquet, 2017). Wat betreft tevredenheid met democratie zijn de verschillen (zeer) klein en lijkt het er op dat de deelnemers gemiddeld net wat minder tevreden waren met de werking van de Nederlandse democratie (5,69/10 versus 5,96/10 op een schaal van 0 tot 10).

2.2.2 Inclusiviteit: Gespreksontwerp, gespreksbegeleiding en faciliteiten

Voor het ontwerp en de uitvoering van het gespreksontwerp werd een hoofdgespreksbegeleider aangetrokken. De hoofdlijnen van het ontwerp en de uitvoering van het programma werden in nauwe samenwerking tussen de hoofd gespreksbegeleider en de programmaleider vormgegeven. De uitwerking van het gespreksontwerp in gespreks- en werkvormen kwam tot stand in samenwerking met het team van 24 gespreksbegeleiders onder begeleiding van de hoofd gespreksbegeleider.

Gespreksontwerp en -begeleiding[23]

Aan het ontwerp voor het burgerberaad lag een aantal conceptuele uitgangspunten ten grondslag. Het proces werd benaderd als ‘werken in complexiteit’: er was sprake van een inhoudelijk complex, en maatschappelijk omstreden vraagstuk, een grote groep diverse deelnemersgroep, en er was een groot aantal (tientallen) professionals betrokken bij de organisatie. Daarom werd er een procesontwerp ontwikkeld gebaseerd op een aantal conceptuele uitgangspunten, waarbinnen er veel ruimte was voor reflectie en tussentijdse aanpassing.

Er werd voor de start van het burgerberaad geen gedetailleerd programma opgesteld voor de bijeenkomsten. In plaats daarvan werd er in een iteratief proces op basis van deze conceptuele uitgangspunten, invulling gegeven aan een volgende bijeenkomst. Er was sprake *learning by doing;* reflectie op het verloop van een bijeenkomst vormde input voor het ontwerp van de volgende. Van de veldbezoeken en het kennisfestival was vooraf wel duidelijk dat deze onderdeel van het programma zouden zijn en in welke fase van het proces.

[23] Deze paragraaf is gebaseerd op de informatie over het procesontwerp en programma die voor de start van het NBK en de afzonderlijke bijeenkomsten beschikbaar was.

Conceptuele uitgangspunten procesontwerp

Bij het ontwerp van het burgerberaad werd o.a. gebruikgemaakt van drie theoretische benaderingen van een multi stakeholder proces te weten Theory U, de Diamant van de Participatieve Besluitvorming en Deep Democracy.

Theory U

Theory U (Scharmer, 2009) is een veelomvattende theorie over hoe een (veranderings)proces eruitziet dat leidt tot besluitvorming die bijdraagt aan systeemverandering. Door als collectief een aantal vaste stappen te doorlopen, wordt ruimte gemaakt voor verdiepende gesprekken en integratief luisteren; een context waarin transformatieve oplossingen ontstaan. De U-vorm verwijst naar de verdieping die nodig is om op een andere manier te kijken naar bestaande vraagstukken en zo ruimte te maken voor het ontstaan van vernieuwende oplossingen.

Het ontwerp van het NBK werd gebaseerd op de verschillende fases die in Theory U worden beschreven. Zo sluiten bijvoorbeeld de veldbezoeken aan bij *seeing* en *sensing*, twee stappen ter verdieping aan het begin van het U-proces.

Diamant van de Participatieve Besluitvorming

Dit model onderscheidt drie fasen in een proces van participatieve besluitvorming: *divergence, emergence* en *convergence.* Het model verduidelijkt het belang van het doorlopen van deze drie fasen en verheldert wat het groepsproces in deze fases kenmerkt. De drie fasen sluiten aan bij onderdelen van Theory U. Het model geeft inzicht in de werkvormen die passend zijn in deze drie fasen en biedt hiermee uitgangspunten voor de programmering.

Het procesontwerp van het NBK werd vormgegeven aan de hand van de drie fasen van de Diamant van Participatieve Besluitvorming. Per fase werden werkvormen gezocht die het proces van deelnemers in deze fase faciliteren.

Deep Democracy

Deep Democracy (Lewis & Woodhull, 2018) is een methode om inclusieve besluiten te nemen waarin minderheidsstandpunten worden geïncludeerd. De methode biedt handvatten om in besluitvormingsprocessen constructief om te gaan met polariteiten; tegengestelde opvattingen tussen deelnemers.

Deze methode wijkt af van de manier waarop doorgaans democratische besluiten worden genomen, bijvoorbeeld in de Tweede Kamer. Er is een focus op consensus door het meewegen van de belangen van minderheden, in plaats van komen tot overeenstemming en besluiten nemen op basis van een meerderheid (50% +1). Deep Democracy is niet alleen een andere kijk op het omgaan met tegenstellingen en

minderheidsopvattingen, maar biedt ook een aantal werkvormen om hier invulling aan te geven.

Het ontwerp van het NBK was gestoeld op het gedachtegoed van Deep Democracy en maakte gebruik van een aantal werkvormen die hierop zijn gebaseerd zoals 'gesprek op voeten'.

Gespreksontwerp

Er werd een externe hoofdgespreksbegeleider aangetrokken. De programmaleider en de hoofdgespreksbegeleider wierven vervolgens een pool van 24 onafhankelijke gespreksbegeleiders. Het team bestond uit gespreksbegeleiders van verschillende bureaus en enkele zelfstandigen. Naast ruime ervaring met groepsfacilitatie werd de eis gesteld dat gespreksbegeleiders getraind waren en ervaring hadden met verschillende methoden en werkwijzen op het gebied van dialoog, groepsdynamica, conflicthantering, multi-stakeholder processen en system thinking, zoals bijvoorbeeld Theory U, Design Thinking, Deep Democracy, Art of Hosting, Future Search en Appreciative Inquiry (cf. inhuuropdracht van het ministerie van I&W, oktober 2024). Ervaring met een burgerberaad was geen eis maar een aanvullend criterium voor de samenstelling van de pool van gespreksbegeleiders. Van de 24 begeleiders hadden er acht ervaring met gespreksbegeleiding van een lokaal of provinciaal burgerberaad.

Het team van gespreksbegeleiders werd aangesteld kort voor de start van het NBK, in december 2024. De eerste bijeenkomst met de gespreksbegeleiders vond ongeveer twee weken voor de startbijeenkomst plaats op 6 januari 2025.

2.2.3 Ontwerpen vanuit de oogst

Als onderdeel van het procesontwerp werd voor de start van het burgerberaad voor alle bijeenkomsten (van twee dagen) een beoogde 'oogst' geformuleerd. De programmaonderdelen werden op basis hiervan ingevuld en hadden tot doel bij te dragen aan de beoogde oogst. Met de term oogst wordt verwezen naar doelen in het proces, processtappen en bijbehorende tussenresultaten. Met de oogst per bijeenkomst werd invulling gegeven aan de verschillende fasen in *Theory U* en het onderscheid tussen *divergence*, *emergence* en *convergence*.

Hieronder volgt een beknopte toelichting op de opzet per bijeenkomst. Zoals gezegd werd de invulling van de bijeenkomsten niet volledig vooraf ontwikkeld maar tijdens het verloop van verder ingevuld. Voor de beschrijving van de opzet van de bijeenkomsten is daarom gebruikgemaakt van het conceptprogramma dat voor de start van het NBK was opgesteld en de draaiboeken per bijeenkomst. Voor de daadwerkelijke uitvoering verwijzen we naar het volgende hoofdstuk van dit rapport.

Bijeenkomst 1: Landen en verbinden (2 dagen)

Het doel van het programma van de eerste bijeenkomst was dat deelnemers konden landen op de locatie in Amersfoort, in de groep en het proces.

In het programma voor het eerste weekend stond kennismaking van deelnemers met elkaar centraal en introductie van de vraagstelling en werkwijze van het NBK, waaronder de rol van de voorzitter en hoofdgespreksbegeleider. Er waren programmaonderdelen gericht op het verkennen van de centrale vraag en onderliggende waarden, en het verkennen van deelthema's. Tot slot werden handvatten geboden voor het voeren van gesprekken (dialoog). Gespreksvormen hiervoor waren een wereldcafé en werken met lego.

Het programma van dag 1 bevatte een plenaire presentatie van de hoofddirecteur van het KNMI over klimaatverandering, de oorzaken en gevolgen hiervan. Aansluitend was er ruimte om vragen te stellen aan de spreker.

Het programma van dag 2 bevatte een carrousel met drie kennissessies over de deelthema's eten, reizen en gebruik van spullen. De sessies waren opgebouwd uit een posterwand met informatie over het thema op basis waarvan deelnemers vragen konden stellen aan een deskundige op het thema. Een gespreksbegeleider begeleidde de Q&A.

Bijeenkomst 2: Ervaren en verdiepen (2 dagen)

Het doel van het programma van de tweede bijeenkomst was om kennis te maken met uiteenlopende perspectieven op het vraagstuk aan de hand van ervaringen in de praktijk.

In het programma voor het tweede weekend stond het leren over de drie thema's vanuit de ervaringen van betrokkenen uit de praktijk centraal. Gespreksvormen hiervoor waren veldbezoeken, en een opdracht en werkvorm om patronen te ontdekken in de vragen en kennisbehoefte van deelnemers.

Dag 1 werd grotendeels gereserveerd voor het afleggen van veldbezoeken aan organisaties. Het uitgangspunt bij de programmering was om deelnemers kennis te laten maken met de huidige situatie en innovatie met betrekking tot het onderwerp. Bijvoorbeeld conventionele en biologische landbouw. Het streven was dat groepen (12-15) deelnemers twee veldbezoeken af konden leggen over een onderwerp. Veldbezoeken werden in de meeste gevallen begeleid door twee gespreksbegeleiders en een medewerker van het projectteam.

Het programma van dag 2 bood ruimte aan het delen van de perspectieven die in de veldbezoeken waren gedeeld en om op basis van de inzichten het vraagstuk te verdiepen (gelaagdheid te ontdekken) en richtingen voor aanbevelingen te benoemen. Op basis hiervan kregen deelnemers de vraag hun kennisbehoeften te formuleren. Het

ging hierbij zowel om soort kennis als om type deskundigen om mee in gesprek te gaan in bijeenkomst 3.

Bijeenkomst 3: Leren en dromen (1 dag)

Het doel van het programma van de derde bijeenkomst was om samen met deskundigen te leren.

Voor de derde bijeenkomst was een dag beschikbaar in plaats van twee. Tijdens deze bijeenkomst stond het opdoen van kennis centraal zodat deelnemers hun probleemanalyses konden aanscherpen, vanuit hun gewenste toekomst. Door ruimte te bieden aan uiteenlopende en tegengestelde perspectieven, werd beoogd de complexiteit van vraagstukken tot zijn recht te laten komen. Uitgangspunten die voor de sessies van het kennisfestival waren geformuleeerd waren *shift & share* (kleine wisselende groepen), appreciative inquiry en ruimte voor tegengestelde perspectieven.

Het programma voor deze dag bestond uit een kennisfestival waarin over verschillende onderwerpen kennis zou worden gedeeld door wetenschappers, ambtenaren, ervaringsdeskundigen en belangenvertegenwoordigers. Verschillende soorten kennis zou worden ontsloten door middel van verschillende werk- en gespreksvormen. Het streven was om een groot aantal kleinschalige kennissessies aan te bieden zodat er uitwisseling tussen deelnemers en deskundige(n) plaats kon vinden. Deelnemers werd de gelegenheid geboden vier kennissessies van 45 minuten bijwonen.

Bijeenkomst 4: Reflecteren en maken (2 dagen)

Het doel van het programma van de vierde bijeenkomst was om concept aanbevelingen te formuleren.

De bijeenkomst vond plaats op een afwijkende locatie (Radio Kootwijk) op de Veluwe omdat de locatie in Amersfoort niet beschikbaar was. Naast programmaonderdelen gericht op reflectie van het voorafgaande proces werd gestart met het creatieve proces van het maken van concept adviezen. Het streven was om adviezen op te stellen die door wetenschappers en ambtenaren van feedback konden worden voorzien, en een eerste impactanalyse uit te voeren. Er werd ruimte ingeruimd om te wandelen en werkvormen die beoogden bij te dragen aan rolwisselingen en het toetsen van adviezen.

Het programma van dag 1 startte met een een werkvorm gericht op het zichtbaar maken van de overeenkomsten tussen en gemeenschappelijkheid van deelnemers. Aansluitend volgde een onderdeel (werkvorm over de lijn) waarin deelnemers zich uitspraken over de vraagstelling die aan het burgerberaad was voorgelegd. Een extern bureau lichtte de landelijke publieksraadpleging als onderdeel van het NBK toe. Een aantal deelnemers kon met onderzoekers werken aan het op maat maken van de vragenlijst voor de peiling.

Beide dagen werd veel tijd uitgetrokken voor het werken in kleine groepen aan het opstellen van concept adviezen. Deelnemers kregen in de loop van de bijeenkomst verschillende formats aangereikt die structuur boden aan het proces om tot adviezen te komen. Er werd gevarieerd in de samenstelling van groepen, werkvormen en groepsgrootte met als doel bij te dragen aan verspreiding van ideeën tussen deelnemers en verrijking van concept aanbevelingen.

Bijeenkomst 5: Testen en verbeteren (2 dagen)

Het doel van het programma van de vijfde bijeenkomst was het uitwerken en verbeteren van aanbevelingen.

In het programma voor het vijfde weekend stond het geven en verwerken van feedback om de eigen aanbevelingen uit te werken en te verbeteren centraal. De samenhang tussen aanbevelingen werd aangebracht en overlap werd in kaart gebracht. Er werd ruimte gemaakt voor de ontwikkeling van het narratief van het NBK; het overkoepelende verhaal dat deelnemers zouden willen vertellen. Er werd gewerkt met design sprints (op basis van Open Space principes.

In het programma van dag 1 was er ruimte voor bespreking van de feedback op de concept aanbevelingen van wetenschappelijke en ambtelijke deskundigen. Om een gedeeld beeld te krijgen van de aard en inhoud van de aanbevelingen werden deelnemers gevraagd per groep in 1 minuut hun aanbeveling toe te lichten. De resultaten van de tussentijdse publieksraadpleging werden gepresenteerd aan de deelnemers.

In het programma van dag 2 werd ruimte opgenomen voor uitwisseling over concept aanbevelingen tussen deelnemers. Werkvormen waren gericht op het delen van aanbevelingen en onderbouwing hiervan en het verzamelen van feedback in groepen deelnemers die wisselden van samenstelling en omvang. Een voorbeeld was de vissenkom waarin deelnemers afwisselend actief mee konden praten (binnenring) of luisteren (buitenring) naar de inbreng van anderen. Er werd een vorm van ‘peilend stemmen’ geprogrammeerd om inzicht te krijgen in de steun voor de concept aanbevelingen.

Bijeenkomst 6: Besluiten en vieren (2 dagen)

Het doel van het programma van de zesde bijeenkomst was om te komen tot gedragen besluitvorming.

In het programma voor het laatste weekend stond het afronden van de aanbevelingen centraal. Het programma van dag 1 bood tijd om feedback te verzamelen en te verwerken. Hierbij gaat het om feedback van deelnemers die aan andere aanbevelingen hebben gewerkt en bijvoorbeeld de uitkomsten van de impactanalyse van de concept aanbevelingen door een extern bureau.

Het programma van dag 2 werd grotendeels gereserveerd voor het presenteren van de adviezen en gedragen en collectieve besluitvorming. Er werd gezocht naar een manier om de besluitvorming in te richten die aansloot bij het voorafgaande proces. Er werd voor gekozen om middels het innemen van een plek in de ruimte in te stemmen met een aanbeveling. Er waren vier opties: Jay (voor), Okay (instemming), Nay (tegen) en een stap buiten de cirkel (principieel bezwaar).

Vooraf werd uitgegaan dat de tweede dag was gereserveerd voor het vieren van het vaststellen van de aanbevelingen en reflectie op het proces van het burgerberaad. Naar aanleiding van de val van het Kabinet werd tijdens het proces van het burgerberaad besloten om deze onderdelen te beleggen tijdens een extra bijeenkomst.

[Extra:] Bijeenkomst 7: Extra bijeenkomst (1 dag)

Deze bijeenkomst was geen onderdeel van het ontwerp bij de start van het NBK: tijdens bijeenkomst 6 werd door de deelnemers besloten om een extra bijeenkomst te organiseren na de zomer. Deze bijeenkomst maakte geen deel uit van het procesontwerp dat vooraf was opgesteld. Tijdens deze bijeenkomst werden de aanbevelingen als onderdeel van het adviesrapport gelezen en op een ceremoniële wijze bekrachtigd door deelnemers en werd vooruit gekeken naar de aanbieding van het adviesrapport en de opvolging.

Teams van deelnemers

Naast de zes formele bijeenkomsten werd tussentijds overlegd met teams van deelnemers. Het werken met teams werd in bijeenkomst 1 geïntroduceerd. Deelnemers konden zich aanmelden voor een team. Een team hield zich tussen de formele bijeenkomsten in bezig met het voorbereiden of uitwerken van een deelonderwerp van het burgerberaad. Zo werd bijvoorbeeld een Team Kennis samengesteld om (met ondersteuning van de projectorganisatie en de Wetenschappelijke Werkgroep) te bepalen welke deskundigen uitgenodigd zouden worden voor de derde bijeenkomst.

2.2.4 Faciliteiten ter ondersteuning van deelnemers

Om de inclusiviteit van het NBK te waarborgen waren een aantal faciliteiten voorzien om belemmeringen om mee te doen weg te nemen en deelname te faciliteren. Uit onderzoek is veel bekend over de belemmeringen van burgers om te participeren (cf. Jacquet, 2017). Bij de opzet en uitvoering van het NBK zien we dat er is geprobeerd om belemmeringen weg te nemen.

Burgers die persoonlijk worden uitgenodigd hebben een grotere kans om de enveloppe open te doen, de brief te lezen en tot actie over te gaan (Cf. Dillman et al., 2014). Bij de opzet van het NBK werd geprobeerd het uitnodigen zo persoonlijk mogelijk te maken door de uitnodiging op naam, het gesprek aangaan over de uitnodiging huis-aan-huis

in een aantal wijken en drie online bijeenkomsten waarin mensen die een uitnodiging hadden ontvangen hun vragen over aanmelden en mogelijke deelname konden stellen.

Belemmeringen om te participeren zijn bv. de inzet in tijd die het vraagt en het gegeven dat bijeenkomsten op een vaste tijd en locatie plaatsvinden. Deze belemmeringen kunnen worden geminimaliseerd door een vergoeding te geven voor deelname en onkosten te vergoeden. Ook goede faciliteiten van een locatie en kinderopvang kunnen hierbij helpen.

Bij de voorbereidingen van het NBK werd veel aandacht besteed aan het wegnemen van praktische belemmeringen voor deelname aan bijeenkomsten. Deelnemers werd de mogelijkheid geboden om voorafgaand en tijdens de bijeenkomsten te overnachten in een hotel in de buurt. Hiermee werd tegemoet gekomen aan de reistijd van sommige van de deelnemers.

Een belangrijk uitgangspunt voor het verstrekken van een vergoeding aan deelnemers was dat verschillen tussen deelnemers zoveel mogelijk moesten worden voorkomen. Deelnemers ontvingen daarom 120 euro per maand als vergoeding voor hun inzet voor het burgerberaad. Naast de vergoeding werden reiskosten vergoed op basis van gemaakte kosten tot maximaal 90 euro per bijeenkomst. Op deze manier werd niet meer dan het maximale maandbedrag van de vrijwilligersregeling uitgekeerd (in 2025 was dit 210 euro, tot een maximum van 2100 euro per jaar). Er werd gebruikgemaakt van de vrijwilligersregeling. Al voorafgaand aan de start van het NBK signaleerde de organisatie dat dit problemen zou kunnen opleveren (zie Voortgangsrapportage 6 januari 2025; dit bespreken we later ook in de rapportage over het verloop: in de zomer van 2025 liet de Belastingdienst weten dat dit niet houdbaar is).

Tijdens de bijeenkomsten van het burgerberaad was kinderopvang beschikbaar gesteld. In geval taal een belemmering zou vormen voor deelnemers, was voorzien in ondersteuning door een tolk. Bij de inplannen van de bijeenkomsten werd rekening gehouden met feestdagen (en schoolvakanties). Ook was er een stilteruimte en een coach aanwezig (meer informatie hierover is terug te vinden in de voortgangsrapportage van 6 januari 2025).

Deliberatieve vormen van participatie werpen extra belemmeringen op omdat deze vormen vragen om in gesprek te gaan met onbekende anderen. Dit vereist het beheersen van de taal van de participatie en gespreksvaardigheden. Een burgerberaad is een deliberatieve vorm van participatie. Bij de opzet en uitvoering van het NBK is geprobeerd gelijkwaardige deelname voor deelnemers met minder talige vaardigheden mogelijk te maken. Alle communicatie vanuit de organisatie was vormgegeven in begrijpelijke taal (A2/B1 niveau). In het ontwerp van het NBK was specifiek aandacht voor laaggeletterden, personen met beperkte digitale vaardigheid en tolken voor anderstaligen.[24]

[24] Tijdens het verloop van het burgerberaad bleken deze overigens niet nodig te zijn.

2.2.5 Betrokkenheid bredere samenleving: Communicatiestrategie

Publiekscommunicatie is vaak een heikel punt bij burgerberaden: omdat media bepaalde nieuwswaarde-criteria gebruiken die lastig te rijmen zijn met burgerberaden, is vaak een expliciete communicatiecampagne nodig om media-aandacht te verwerven. Een communicatiecampagne kan helpen om het brede publiek ervan bewust te maken dat er een klimaatburgerberaad plaatsvindt, al is het geen garantie (Boswell et al., 2023; Elstub et al., 2025; Giraudet et al., 2022). In de praktijk blijkt dat klimaatburgerberaden vaak ondanks een dergelijke communicatiestrategie weinig aandacht krijgen. Met uitzondering van het Franse klimaatburgerberaad waren de nationale klimaatburgerberaden bij het brede publiek onbekend (Boswell et al., 2023: 191).[25]

Voor het NBK werd er een strategie ontwikkeld voor de publiekscommunicatie voorafgaand, tijdens en na afloop van het burgerberaad. In de periode tot aan de start van het burgerberaad stond de communicatie met de bredere samenleving in het teken van (1) het aanmelden van potentiële deelnemers en (2) het informeren van de bredere samenleving. Er was overlap tussen beide: de tweede doelstelling stond ook ten dienste van de eerste.

Communicatie gericht op aanmelding potentiële deelnemers

Eén spoor van de publiekscommunicatie voorafgaand aan de start van het burgerberaad richtte zich op het informeren en enthousiasmeren van potentiële deelnemers en hun omgeving (OFL, persoonlijke communicatie, 1 oktober 2024, over communicatieaanpak). De communicatie had tot doel om bij te dragen aan een positieve houding van burgers ten opzichte van het burgerberaad en om interesse in deelname te verhogen van groepen die minder geneigd waren zich op te geven.

Er werd gericht en extra aandacht besteed aan communicatie met groepen burgers met een lage participatiebereidheid (of in de terminologie van de projectorganisatie: “mensen die de Rijksoverheid minder goed bereikt”). Dit zijn burgers met achtergrondkenmerken waarvan bekend is dat ze relatief minder vaak ingaan op een uitnodiging om te participeren of deelnemen aan verkiezingen zoals jongeren, praktisch opgeleiden en burgers met een migratieachtergrond. Concreet werd extra aandacht besteed aan communicatie met burgers met een of meer van de volgende achtergrondkenmerken: 1) mensen zonder formele scholing of mensen die een praktische opleiding hebben afgerond en 2) mensen met een lage sociaaleconomische status.

Op 14 en 15 november 2024 ontvingen de 69.977 ingelote burgers een uitnodiging per brief voorzien van een informatiefolder. De verantwoordelijke ministers van KGG en BZK ondertekenden de uitnodigingsbrief en deden middels een videoboodschap een

[25] Het Franse klimaatburgerberaad had een communicatiebudget van 1 miljoen euro (Smith, 2024: 110).

oproep aan inwoners om zich aan te melden. De brief bevatte informatie over het Nationaal Burgerberaad Klimaat en een link naar een aanmeldformulier. Na een week ontving deze groep een herinneringsbrief. Uitgenodigde personen kregen de gelegenheid om deel te nemen aan een van de drie online informatiebijeenkomsten. Aan elk van de drie bijeenkomsten namen circa 60 potentiële deelnemers deel. Vanaf het moment van uitnodiging was de organisatie telefonisch, via app en e-mail bereikbaar voor beantwoording van vragen. Uitgenodigde personen hadden twee weken (tot 1 december 2024) om zich aan te melden.

De communicatie was er tevens op gericht om burgers die een uitnodiging kregen voor deelname persoonlijk aan te spreken en te wijzen op het belang om deel te nemen ('jouw stem doet ertoe'; 'want jouw ideeën zijn belangrijk'), hen te voorzien van duidelijke informatie (of toegang hiertoe te bieden bij vragen) en belemmeringen weg te nemen. In de uitingen werd neutraliteit van de organisatie wat betreft het onderwerp benadrukt door te benoemen dat 'de meningen over klimaatbeleid verschillen'. Hiermee werd de neutraliteit van de organisatie benadrukt.

De communicatie die was gericht op specifieke groepen (te weten mensen zonder formele scholing of mensen die een praktische opleiding hebben afgerond en/of mensen met een lage sociaaleconomische status) bestond uit de inzet van op maat gemaakte 'content', het gebruik van intermediaire kanalen en een betaalde 'targeted online mediacampagne' waarbij werd samengewerkt met influencers.[26]

Tot slot werden ingelote personen verspreid over het hele land persoonlijk bezocht. Het ging hierbij om gebieden die in het *Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid* zijn aangemerkt als kwetsbare wijken. Naast deze focusgebieden lag de nadruk op adressen in de provincie Flevoland, Zeeland en Drenthe omdat daar de aanmeldingen achterblijven (Moventem, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2025). In deze gebieden werden 1.214 uitgenodigde personen huis-aan-huis bezocht in de periode van 21 november tot en met 30 november 2024.[27] 488 personen waren thuis, met 450 van hen werd een gesprek gevoerd.

De veldwerk rapportage bood enig inzicht in de gesprekken. Uit deze rapportage bleek dat 243 van de mensen met wie men een gesprek heeft gevoerd, bekend was met de uitnodiging en dat 78 van hen positief waren over de uitnodiging (120 waren neutraal

[26] Voor dit deel maken we gebruik van de veldwerk rapportage van de uitvoerende organisatie. De cijfers die in deze rapportage staan, wijken iets af van de cijfers die genoemd worden in de voortgangsrapportage. Omdat de cijfers in de veldwerk rapportage de finale en dubbel gecheckte cijfers zijn, gebruiken we deze.

[27] Huis-aan-huisbezoeken kosten behoorlijk wat tijd, zeker als het gaat om zulke grote aantallen. De organisatie verantwoordelijk voor de bezoeken gaf aan dat ze 380 uur aan bezoeken heeft uitgevoerd, in shifts van 8 uur. Daarnaast is men nog een aantal dagen bezig geweest met planning, coördinatie en het maken van de routes (Moventem, persoonlijke communicatie, 12 maart 2026).

en 45 negatief) (Moventem, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2025: 3-4).[28] Van de genodigden die positief waren, gaven 16 aan andere verplichtingen te hebben, 15 niet te kunnen vanwege gezondheid en 14 niet omdat ze het burgerberaad te tijdrovend vonden (Moventem, persoonlijke communicatie, 12 maart 2026).

Uit de veldwerk rapportage bleek verder dat negen mensen expliciet aangaven zich op te geven (Moventem, persoonlijke communicatie, 22 oktober 2025: 5). Sommige van hen hadden dat al gedaan. Uit navraag bij Moventem bleek dat het ging om twee van deze negen mensen. Oftewel: zeven van deze negen hadden zich nog niet opgegeven voorafgaand aan de huis-aan-huisbezoeken (Moventem, persoonlijke communicatie, 17 februari 2026).

Het kon natuurlijk nog steeds zijn dat sommige genodigden die positief stonden ten aanzien van de uitnodiging zich toch nog hadden aangemeld. Het was echter onwaarschijnlijk dat het hier om grote aantallen ging (1) omdat het gecontacteerd aantal genodigden dat positief stond relatief beperkt was en (2) omdat de hierboven vermelde redenen die men aangaf om zich niet op te geven niet zomaar op te vangen waren.

Communicatie met bevestigde deelnemers tijdens het aanmeldproces

De 175 ingelote deelnemers ontvingen een bevestiging van hun deelname per e-mail/brief. Alle deelnemers werden persoonlijk gebeld door de organisatie om hun deelname te bevestigen. In deze telefoongesprekken werd de behoefte van deelnemers aan ondersteuning geïnventariseerd.

Tussen 6 en 16 januari werden in alle provincies kennismakingsbijeenkomsten met de voorzitter van het burgerberaad georganiseerd. Dit waren fysieke bijeenkomsten op laagdrempelige locaties en er was een mogelijkheid voor deelname aan een online bijeenkomst. Hiervoor hadden circa 100 deelnemers zich aangemeld (cf. OFL, Voortgangsrapportage, 6 januari 2025: 10).

Communicatiestrategie gericht op brede publiek ('publiekscampagne') voor de start

Er werd daarnaast ook een publiekscampagne ontwikkeld met als doel het informeren van het brede publiek.[29] In verschillende fases in de aanloop naar de start van het burgerberaad werd gebruik gemaakt van een combinatie van *free publicity*, inzet van eigen communicatiemiddelen (online en sociale media) en betaalde communicatie

[28] De overige 207 genodigden die men spreekt, zijn niet bekend met de uitnodiging.

[29] Een andere manier om het bredere publiek te betrekken was via een brede raadpleging. In het opzet werd hier wel over gesproken, maar de concrete vorm en plaats van deze raadpleging binnen het burgerberaad was op dat moment nog onduidelijk (Voortgangsrapportage 6 januari 2025: 15-16).

middels content gericht op specifieke doelgroepen (online *targetten* van bijvoorbeeld jongeren).

Ook werd er een gedifferentieerde online en offline mediastrategie ontwikkeld waarin verschillende media-doelgroepen werden benaderd (landelijk en lokaal, commercieel en publiek, uiteenlopende mediaformats). De publiekscampagne was ondersteunend aan de communicatie gericht op ingelote personen. Tot slot werden voorbereidingen getroffen voor een raadpleging onder de bredere samenleving, en kinderen en jongeren. Er werd door een verscheidenheid aan media aandacht besteed aan de start van het NBK.[30] Een groot kick-off moment met de landelijke pers op het moment van de overhandiging van de eerste uitnodiging werd op het laatste moment afgeblazen i.v.m. een kabinetscrisis. Het (gerealiseerde) budget voor media-inkoop was beperkt: 167.600€, 60.000€ daarvan was media-inkoop rond de raadpleging.[31]

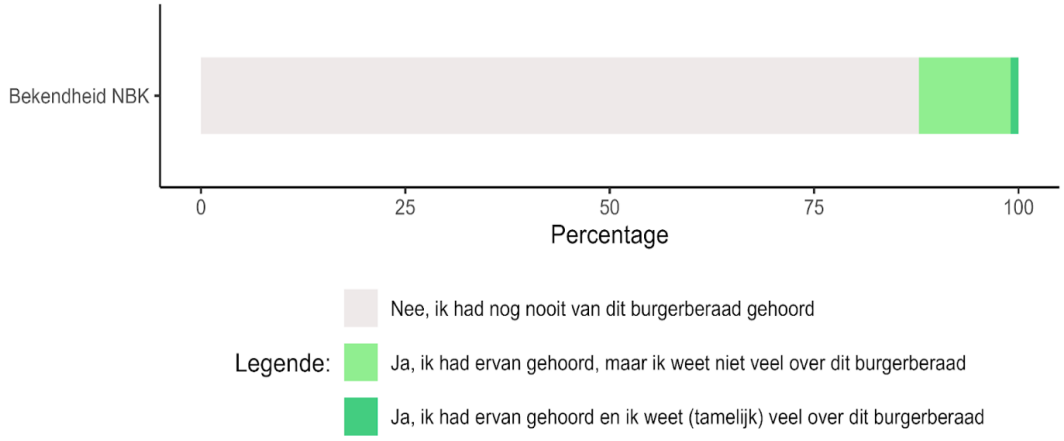
Bekendheid van het NBK voor de start en bereidheid tot deelname

In hoeverre waren Nederlanders op de hoogte van het bestaan van het NBK voor de start ervan? Zoals boven vermeld, was in veel gevallen dat bewustzijn beperkt (Boswell et al., 2023). Om dit te onderzoeken voor het NBK voerden we een survey uit bij een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking via het LISS-panel. Uit deze cijfers bleek dat ongeveer een op de acht respondenten voor de start van de eerste bijeenkomst in januari (maar na de eerste publiekscommunicatie rond de werving in november). In latere rapportage onderzoeken we of dit cijfer veranderde na afloop van het NBK.

[30] Het gaat om een diverse groep kranten (bv. Trouw, De Telegraaf, Volkskrant, NRC) en televisiezenders (bv. SBS6, RTL en NOS).

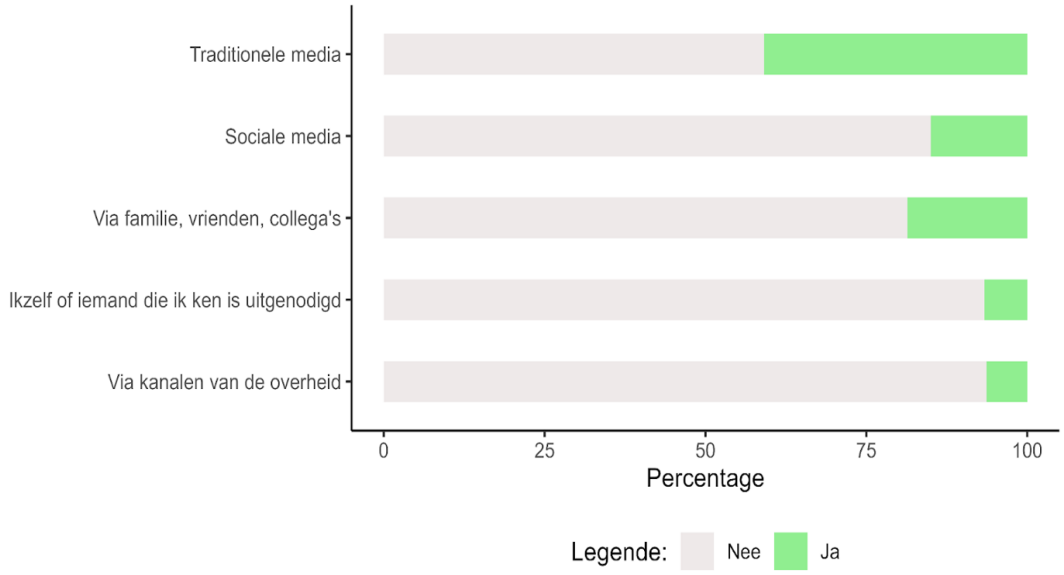
[31] Bij de overhandiging was nog 30k€ extra mediaruimte ingekocht maar door een fout bij de uitvoerder is er slechts 10k van de 40k gerealiseerd. De projectorganisatie berekende verder ook dat het NBK ‘free publicity' kreeg ter waarde van € 1.171.603,41€ rond de start van het NBK (OFL, persoonlijke communicatie, 16 maart 2026).

Figuur 2.2b Had u vóór het invullen van deze vragenlijst gehoord over het Nationaal Burgerberaad Klimaat?



Aan de mensen die bekend zijn met het burgerberaad (N = 191) werd gevraagd 'Op welke manier heeft u in de afgelopen maanden iets over het Nationaal Burgerberaad Klimaat gehoord?' Bijna de helft van de respondenten geeft aan dat dit via traditionele media gebeurde.

Figuur 2.2c Informatiebronnen



Noot: N = 191. Gebruikte vraag: "Op welke manier heeft u in de afgelopen maanden iets over het Nationaal Burgerberaad Klimaat gehoord? U kunt meerdere opties kiezen." De antwoordmogelijkheden waren: Traditionele media, zoals kranten (online of op papier), televisie of radio; Sociale media, zoals Facebook, X (voorheen Twitter), YouTube, Instagram of TikTok; Via familie, vrienden, collega's of kennissen; Ik ben uitgenodigd om deel te nemen; Iemand die ik ken is uitgenodigd om deel te nemen; Via websites of andere kanalen van de overheid. In deze analyses zijn alleen respondenten meegenomen die bevestigend geantwoord hebben op de

vraag “Had u buitenom het invullen van deze vragenlijst gehoord over het Nationaal Burgerberaad Klimaat?”

2.2.6 Kennis in het burgerberaad: Opzet en voorbereiding

In burgerberaden speelt kennis een belangrijke rol. Deelnemers krijgen toegang tot informatie van deskundigen: om adviezen te kunnen formuleren, is het belangrijk dat deelnemers toegang hebben tot informatie (Lightbody & Roberts, 2019). Toegang tot informatie draagt bij een gedeelde kennisbasis als voorwaarde voor een gelijkwaardig gesprek tussen deelnemers en als basis voor het formuleren van adviezen. In burgerberaden krijgen deelnemers doorgaans toegang tot schriftelijke informatie en worden deskundigen gevraagd om kennis te delen (Harris, 2019).

In de opzet van het NBK kreeg kennis een prominente plek. Binnen het projectteam werd een *projectleider Kennis en Leren* aangesteld om alle aspecten van de informatievoorziening aan deelnemers in te richten en te coördineren. De uitgangspunten voor kennis in het burgerberaad werden vooraf vastgesteld. Een *Wetenschappelijke Werkgroep* en *Ambtelijke Werkgroep* werd ingesteld om de programmaorganisatie te adviseren over kennis in het burgerberaad.[32] Daarnaast was er ook overleg met stakeholders. Ook werd in deze fase de rol van *Kennisgids* in het burgerberaad ontwikkeld.

Uitgangspunten inzake kennis in het burgerberaad en programmaonderdelen

In de aanpak voor het ontsluiten van kennis werd onderscheid gemaakt tussen wetenschappelijke en andere soorten kennis. *Wetenschappelijke kennis* werd omschreven als kennis waar consensus over bestaat bij erkende wetenschappelijke instituten. Als er sprake was van verschillende inzichten of interpretaties van wetenschappelijke kennis werd deelnemers hier toegang toe gegeven. *Andere soorten kennis* die aangeboden werden waren beleids- en ervaringskennis, en kennis van belangenorganisaties.

Er werd bij de ontwikkeling van het spoor *kennis* in de opzet een onderscheid gemaakt tussen kennis gedeeld door *sprekers*, door *deskundigen* en door *kennisgidsen*. Sprekers brachten informatie over het vraagstuk van het burgerberaad. Deskundigen werden op uitnodiging van deelnemers aan het burgerberaad gevraagd om kennis over een specifiek onderwerp in te brengen. Hierbij werd gezocht naar een mix van deskundigen die verschillende typen kennis in konden brengen: wetenschappers, ervaringsdeskundigen, belangenbehartigers en ambtenaren.

[32] De Ambtelijke Werkgroep is tijdens de voorbereidingen ingesteld en gedurende het hele proces meermaals bijgepraat en indien nodig gevraagd om te adviseren over kennis in het burgerberaad.

In de uitgangspunten voor het ontsluiten van kennis vormde de samenstelling van de deelnemersgroep een belangrijk uitgangspunt. Er werd gekozen om te variëren in de - veelal interactieve - vormen waarin kennis werd aangeboden, aansluitend op de uiteenlopende voorkeuren van deelnemers. Ook was het uitgangspunt om uitsluitend tijdens de bijeenkomsten kennis te delen en om kennis zoveel mogelijk aan te bieden op een A2/B1-taalniveau zodat de informatie begrijpelijk zou zijn voor deelnemers met verschillende talige vaardigheden.

Kennisactoren binnen het Burgerberaad

In de opzet waren verschillende kennisactoren opgenomen die gezamenlijk een brede kennisbasis moesten garanderen.

Projectleider kennis en leren

Binnen de projectorganisatie werd een kenniscoördinator aangesteld die verantwoordelijk was voor de ontsluiting van kennis en het leren binnen het burgerberaad. Zij was verantwoordelijk voor het organiseren van het aanbod van kennis, waaronder afstemming met de Wetenschappelijke Werkgroep, de Ambtelijke Werkgroep en Team Kennis en invulling van de rol van kennisgids[33] in het burgerberaad.

Wetenschappelijke Werkgroep

De projectorganisatie stelde een Wetenschappelijke Werkgroep samen om de projectorganisatie te adviseren over wetenschappelijke kennis en deskundigen. Er werd een oproep gedaan voor wetenschappers om zich aan te melden voor deze werkgroep. Een selectiecommissie van het OFL was verantwoordelijk voor de samenstelling van de werkgroep.

De Wetenschappelijke Werkgroep bestond uit tien deskundigen met kennis van verschillende onderwerpen gerelateerd aan de vraagstelling van het burgerberaad. De leden van de werkgroep waren verbonden aan verschillende wetenschappelijke en andere kennisinstituten.

In een toelichting bij de instelling van de Wetenschappelijke Werkgroep stonden de volgende taken: adviseren vanuit wetenschappelijk perspectief over 1) de introductie van de vraagstelling 2) basiskennis 3) het zichtbaar maken van effecten van adviezen 4) deskundigen en veldbezoeken 5) beantwoorden van vragen van deelnemers en 6)

[33] Bij de opzet van het NBK werd de term *kennismakelaar* gebruikt. Tijdens de uitvoering werd dit veranderd in kennisgids.

feedback geven op conceptadviezen van het burgerberaad (OFL, persoonlijke communicatie, 7 november 2024).

Leden van de werkgroep ontvingen een vacatievergoeding voor het voorbereiden en bijwonen van vergaderingen (maximaal 8 uur per keer) en hun deelname aan bijeenkomsten.

Ambtelijke Werkgroep

De brede Ambtelijke Werkgroep die al sinds het instellingsbesluit door het kabinet was ingesteld werd voortgezet. Met deze werkgroep werd beoogd de betrokken departementen mee te nemen bij de voorbereiding en uitvoering van het burgerberaad en ter voorbereiding op de opvolging van de adviezen. De Ambtelijke Werkgroep had (naast de eerder genoemde taken) ook de taak de projectorganisatie te adviseren over kennis over beleid en wet- en regelgeving en adviseerde over ambtelijke deskundigen. Daarnaast had de werkgroep de rol informatie over bevoegdheden, besluitvormingsprocessen en bestaand beleid te ontsluiten voor deelnemers.

De werkgroep was in deze fase breed samengesteld, waarmee werd beoogd alle ministeries te betrekken die een (minstens zijdelingse) betrokkenheid bij het vraagstuk van het burgerberaad hadden. Zo kon gepaste beleidskennis geboden worden en was er intern bekendheid met het NBK (dit werd gezien als nuttig voor de impactanalyse tijdens het NBK en de opvolging na het NBK).

Overleg met stakeholders

Naast de Wetenschappelijke en Ambtelijke Werkgroep onderhield de projectorganisatie contact met verschillende organisaties (vertegenwoordigers van) belanghebbenden die zich met het onderwerp van het burgerberaad bezighielden. Deze organisaties werd o.a. de gelegenheid geboden om kennis en deskundigen aan te dragen. Het ging om (koepel)organisaties, maatschappelijke organisaties, belangengroepen, het bedrijfsleven en gesprekken met fracties van de Tweede Kamer. Een toelichting met voorbeelden van stakeholders waarmee contacten zijn onderhouden is terug te vinden in het procesverslag van de projectorganisatie (cf. OFL, 2026).

Kennismakelaars

Om deelnemers op maat toegang te geven tot kennis werd voorafgaande aan de start nagedacht over de manier waarop kennis kon worden ontsloten, aansluitend op de uiteenlopende behoeften van deelnemers. Hiervoor werd de rol van kennismakelaars bedacht om de brug te slaan tussen de informatiebehoefte van deelnemers en de beschikbare kennis.

Om invulling te geven aan de rol van kennismakelaar werd een team van kennisgidsen samengesteld. Het idee was dat deelnemers rechtstreeks vragen konden stellen aan

deze kennisgidsen. Kennisgidsen zouden deze vragen zo snel mogelijk proberen te beantwoorden door informatie op te zoeken, vragen voor te leggen aan deskundigen uit de Wetenschappelijke of Ambtelijke Werkgroep of andere deskundigen te raadplegen. De rol van kennisgidsen werd gedurende het burgerberaad uitgebouwd omdat deze voorzag in een behoefte van deelnemers. Daarnaast werd een creatief bureau gevraagd om kennis in verschillende creatieve vormen te ontsluiten bijvoorbeeld middels theater en andere kunstvormen.

Programmaonderdelen met een prominente kenniscomponent

In de opzet waren verschillende onderdelen expliciet gericht op het voorzien van informatie en kennisopbouw. De drie meest prominente onderdelen waren de veldbezoeken, wat later het kennisfestival is gaan heten en de kennisgidsen.

Veldbezoeken

De veldbezoeken werden geprogrammeerd om deelnemers kennis op te laten doen over de kansen en dilemma's met betrekking tot de deelthema's van het burgerberaad. Tijdens de veldbezoeken zouden deelnemers informatie tot zich kunnen nemen van ervaringsdeskundigen. De veldbezoeken werden redelijk aan het begin - gedurende het tweede weekend van het burgerberaad - geprogrammeerd om de blik van deelnemers te verbreden door kennis te nemen van de ervaringen van mensen uit de praktijk. In de opzet zouden deelnemers op twee locaties in gesprek gaan in de praktijk. Hierbij gaf één veldbezoek inzicht in de huidige praktijk en het andere in een innovatie met betrekking tot het onderwerp. Er werden veldbezoeken voorbereid over een groot aantal onderwerpen binnen de drie thema's eten, reizen en gebruik van spullen.

Kennisfestival

Hoewel het in de opzet nog niet benoemd werd als 'kennisfestival', werd in de opzet ruimte gemaakt om deelnemers kennis aan te bieden over de vraagstelling en de deelthema's. Het kennisfestival werd geprogrammeerd om deelnemers in korte tijd toegang te geven tot een grote verscheidenheid aan kennis en perspectieven op de deelthema's van het burgerberaad. Tijdens het kennisfestival werd deelnemers de mogelijkheid geboden om kennis te vergaren van wetenschappers, ervaringsdeskundigen, belangenbehartigers en ambtenaren.

Aanwezigheid van kennisgidsen

Het idee om 'kennismakelaars' een rol te geven in het NBK, werd ingevuld door het instellen van een team van kennisgidsen, zoals boven reeds gezegd. Deze kennisgidsen zouden aanwezig zijn bij alle bijeenkomsten om laagdrempelig kennisvragen van deelnemers te kunnen beantwoorden. De kennisgidsen zouden hierdoor ook maatwerk

kunnen bieden: ze inventariseerden kennisvragen van deelnemers, beantwoordden deze zelf of zetten ze door aan deskundigen (Voortgangsrapportage 6 januari 2025: 18).

2.2.7 Extern: Politiek bestuurlijke inbedding

Een uitgebreide beschrijving van de 'governance' is te vinden in het procesverslag van de organisatie. Hieronder volgt een toelichting op hoofdlijnen.

Projectorganisatie

Het burgerberaad werd geleid door de onafhankelijke voorzitter. Voor de opzet en uitvoering werd een projectorganisatie samengesteld. De programmaleider, in de voorbereidingsperiode de kwartiermaker, gaf leiding aan het projectteam en was verantwoordelijk voor het procesontwerp en de uitvoering van de bijeenkomsten. De programmaleider gaf leiding aan vier projectleiders, de hoofdgespreksbegeleider, communicatiemedewerkers en enkele projectmedewerkers. De vier projectleiders waren op hun beurt verantwoordelijk voor afgebakende onderdelen van het burgerberaad. Zij werkten bij de uitvoering hiervan samen met een groot aantal gespecialiseerde, externe professionals voor o.a. het contact met deelnemers, communicatie, creativiteit en gespreksbegeleiding.

Politieke inbedding

Het kabinet was de opdrachtgever voor het NBK binnen de door het kabinet en de Tweede Kamer opgestelde randvoorwaarden. In de voorbereidingsperiode was een overlegstructuur met kabinet en Tweede Kamer vastgesteld die werd voortgezet (voortgangsoverleggen).

Er werd periodiek, tweemaandelijks, een voortgangsoverleg gepland met de twee betrokken ministers van KGG en BZK, de rapporteurs van de Tweede Kamer en de voorzitter van het burgerberaad. Het voortgangsoverleg werd gevoerd aan de hand van een - onder verantwoordelijkheid van de voorzitter - opgestelde voortgangsrapportage. In aanvulling hierop werd door het projectteam contact onderhouden met de fracties. Tweede Kamerleden werd bijvoorbeeld de mogelijkheid geboden om personen voor te dragen voor de longlist van deskundigen. Een aantal fracties maakte hier ook gebruik van en gaf suggesties voor deskundigen door.[34] Tweede Kamerleden werden (meermaals) uitgenodigd om aanwezig te zijn bij bijeenkomsten van het NBK.[35]

[34] Dit is door sommige fracties gedaan. In totaal zijn 18 namen doorgegeven.

[35] In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat hier weinig op in is gegaan.

Ambtelijke inbedding

De Ambtelijke Werkgroep was een belangrijke manier om ambtelijke inbedding te bewerkstelligen. Deelnemers aan de werkgroep waren circa 15 coördinerend beleidsambtenaren van de ministeries van EZK, KGG, BZK, I&W, LNV, Financiën, VWS en als toehoorder OCW en SZW. Het ministerie van KGG was de trekker van dit overleg. De ambtelijke inbedding van het NBK was voorzien door instelling van een Ambtelijke Werkgroep en stuurgroep op MT-niveau. Beide overleggremia waren een voortzetting van de periode voorafgaande aan het instellingsbesluit (cf. hoofdstuk 1).

2.3 Reflectie

In deze sectie van hoofdstuk 2 werpen we een meer beschouwende blik op het bovenstaande beschrijvende deel. Het ontwerp van het burgerberaad is gebaseerd op een aantal conceptuele uitgangspunten, die de basis vormden voor de verdere invulling van de programmering tijdens het burgerberaad. Deze aanpak bood ruimte voor reflectie en tussentijdse aanpassing, maar vroeg veel flexibiliteit en inzet van alle betrokken partijen. Verder had het NBK een complexe organisatiestructuur waarbij veel onderdelen en partijen op elkaar moesten inhaken. Een complexe organisatiestructuur is op zich niet uitzonderlijk voor een nationaal burgerberaad, ook in andere nationale klimaatburgerberaden zien we dat terug (Boswell et al., 2023).

Het Nederlandse burgerberaad was echter op drie vlakken uitzonderlijk. Allereerst omwille van de grootte. Simpelweg kijkende naar het aantal deelnemers was dit burgerberaad het grootste van de tot nu toe gehouden Europese klimaatburgerberaden, met de grootste diversiteit in meningen over klimaat (cf. www.knoca.eu). Ten tweede is het NBK uitzonderlijk omwille van de breedte van de vraag, die zowel klimaat in het algemeen, als eten, gebruik van spullen en reizen omvatte. Ten derde en tot slot is het NBK uitzonderlijk omdat binnen de projectorganisatie en het team van gespreksbegeleiders relatief beperkt ervaring was met het organiseren en uitvoeren van burgerberaden.[36] In een interview gaven gespreksbegeleiders aan dat het goed was geweest als er meer ervaring met burgerberaden in hun team was geweest.[37] Dat er relatief weinig ervaring was, is nog zelden voorgekomen (Smith, 2024: 52). Dat kan voordelen hebben en kan voor innovatieve onderdelen zorgen, maar betekent ook dat niet teruggevallen kan worden op ervaringskennis met deze specifieke vorm van burgerparticipatie. Zeker in combinatie met de eerder genoemde twee punten waarop het NBK uitzonderlijk was, maakt dit de opgave om een succesvol een burgerberaad te organiseren extra groot. De opzet van het Nationaal Burgerberaad Klimaat bevat inderdaad een aantal

[36] Natuurlijk is het zo dat dit het eerste nationale burgerberaad in bijna 20 jaar was. Langs de andere kant is er op decentraal niveau wel degelijk veel ervaring opgedaan met burgerberaden.

[37] Acht van de in totaal 24 van de gespreksbegeleiders hadden ervaring met burgerberaden op decentraal niveau.

innovatieve elementen. Bijvoorbeeld door het betrekken van kennisgidsen voor de ontsluiting van kennis en de wijze waarop deelnemers bij de keuze van deskundigen zijn betrokken.[38] Hoe deze uitpakten in de praktijk, komt aan bod in het volgende hoofdstuk dat zal ingaan op het verloop van het burgerberaad.

2.3.1 Loting en huisbezoeken

Hoewel de aanloop naar de loting ingewikkeld en tijdrovend was, was het resultaat van de loting passend: de groep deelnemers vormde een representatieve afspiegeling van 'Nederland in het groot' op de kenmerken waarop geloot werd. De complexiteit en grootte van het burgerberaad noopte tot innovatie bij het proces van loting, zoals het verder ontwikkelen van het LEXIMIN algoritme om de loting op een correcte manier uit te voeren, en maximale representativiteit te verkrijgen (cf. Flanigan et al., 2021). Dit doorontwikkelde algoritme kan ook worden gebruikt bij andere burgerberaden en heeft een meerwaarde ten opzichte van bestaande algoritmes omdat het iedereen een gelijke kans tot inloten geeft. Dat het NBK zo groot en complex was in opzet en veel partijen samenbracht zorgde af en toe voor miscommunicatie. De afstemming tussen de drie betrokken partijen die voor de werving van deelnemers zorgden, was met name in de periode tussen de uitslag van de tweede loting en de start van het NBK intensief en vergde veel afstemming onder grote tijdsdruk op een ongelukkig moment (i.e. kerstvakantie). Ook het feit dat in de uitnodigingsbrief niet expliciet was vermeld dat burgers zich niet hoefden af te melden zorgde voor veel extra werk, dat te vermijden was geweest. Voor een eventueel volgend burgerberaad is het daarom aan te raden dit wel te doen. Ook laat een analyse van het lotingsproces zien dat dit vraagt om vroege contacten over de BRP in verkenning naar een eventueel volgend nationaal burgerberaad, en idealiter een meer structurele oplossing zodat burgerberaden gebruik kunnen maken van de BRP voor de loting. Op naam uitnodigen is cruciaal voor een goede respons en daarmee goede loting, iets wat op zijn beurt weer cruciaal is voor een goed burgerberaad.

Een aantal extra activiteiten zorgde voor een relatief grote tijdsinvestering. Zo vergden de huis-aan-huisbezoeken bijvoorbeeld een relatief grote inspanning, maar is het onduidelijk wat hun meerwaarde was. De groep genodigden die men sprak en die positief stond tegenover de uitnodiging was niet erg groot en zelfs als alle genodigden die positief stonden tegenover de uitnodiging zich hadden aangemeld, gaat het om vrij beperkte aantallen, zeker in verhouding tot de tijdsinvestering die dit onderdeel kostte. Hoewel het NBK met de huis-aan-huisbezoeken voldeed aan de eis in het gewijzigde instellingsbesluit om extra activiteiten te ondernemen als de respons achterbleef voor sommige gebieden (minister van Klimaat en Groene Groei, 2024: 2), is dus maar de

[38] Ook in het Franse Klimaatburgerberaad en in Deense deliberatieve processen, de zogenaamde consensusconferenties, gebeurde dit, maar niet in de vorm en mate zoals in het NBK (Smith, 2024: 54).

vraag of het voor een volgend nationaal burgerberaad een meerwaarde heeft om dit soort huis-aan-huisbezoeken in te zetten. De OECD geeft in haar 'guidelines' aan dat het raadzaam is om activiteiten te ondernemen om onder-gerepresenteerde groepen te bereiken (OECD, 2021: 21), maar het blijft de vraag hoe effectief deze maatregelen zijn en vooral of het in deze vorm moet gebeuren.[39]

2.3.2 Gespreksontwerp

Een hoofdgespreksbegeleiding en een team deskundige en ervaren gespreksbegeleiders werd aangetrokken voor het gespreksontwerp en begeleiding van de bijeenkomsten. De iteratieve werkwijze, *learning by doing*, waarin voor de start een aanpak op hoofdlijnen bekend was en de verdere invulling pas gedurende het proces tot stand kwam, maakte het mogelijk om aanpassingen te doen op basis van het verloop van de bijeenkomsten en de ervaringen van deelnemers. Deze manier van werken droeg bij aan de wendbaarheid van de projectorganisatie en het vermogen om responsief te kunnen zijn. Gelet op het grote afbreukrisico van het NBK vanwege haar uniciteit, het proces van jarenlange voorbereiding, en de politiek maatschappelijke context waarin het plaatsvond is met deze aanpak van *learning by doing* ook een risico genomen.

2.3.3 Faciliteiten

Er werden in de opzet van het burgerberaad allerlei inspanningen verricht om ervoor te zorgen dat belemmeringen voor deelnemers werden weggenomen. Voor het betrekken en betrokken houden van deelnemers aan politieke participatie zoals bv. een burgerberaad is dit van groot belang (cf. Veba et al., 1995). De projectorganisatie hanteerde hierbij consequent het perspectief van de deelnemer, ook als dit extra inspanningen of kosten met zich mee zou kunnen brengen.

2.3.4 Kennis

In de internationale literatuur wordt over het algemeen weinig aandacht besteed aan de rol van kennis in burgerberaden. Ook zijn klassieke handboeken of guidelines vrij algemeen in wat ze voorschrijven en geven weinig handvatten over hoe om te gaan met kennis inzake onderwerpen waar kennis voor een deel van de bevolking controversieel is, zoals bij het klimaatvraagstuk (OECD, 2021: 22; Lightbody & Roberts, 2019: 225). In de opzet van het NBK werd grondig nagedacht over de opzet en invulling van de rol van kennis. Dit heeft ertoe geleid dat er vooraf uitgangspunten werden vastgesteld waarin

[39] Ter vergelijking: in Duitsland wel positieve ervaringen met huis-aan-huis bezoeken, maar in andere landen, zoals Ierland, zijn er minder positieve ervaringen en is men zelfs volledig gestopt met dergelijke bezoeken (Smith, 2024: 26).

het faciliteren van deelnemers centraal stond. Ook werd er een kenniscoördinator aangesteld.

In de opzet was ruimte voor verschillende typen kennis, door zowel veldbezoeken als een kennisfestival op te nemen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de opzet nog beperkt was ingevuld bij de start van het NBK. Cruciaal is dus hoe dit tijdens het verloop van het burgerberaad werd ingevuld. Dat bespreken we in hoofdstuk 3.

2.3.5 Publiekscommunicatie

Publiekscommunicatie is een lastig punt voor veel burgerberaden omdat burgerberaden langzaam zijn en niet uitgaan van conflict (Boswell et al., 2023). Ze sluiten hiermee niet goed aan bij criteria van nieuwswaarde voor media. Het NBK had een brede en toegankelijke publiekscampagne in haar opzet opgenomen. Het budget was echter beperkt en het is de vraag of dit voldoende was voor een duurzame communicatiestrategie. In de rapportage over het verloop komen we hierop terug.

Hoofdstuk 3.

Beschrijving van en reflectie op het *verloop* van het NBK

Zoals we eerder zagen in hoofdstuk 2, was het NBK het grootste nationale klimaatburgerberaad tot nu toe, met het grootste aantal deelnemers en één van de meest complexe vragen die deelnemers werden voorgelegd in een klimaatburgerberaad. Om aan deze complexiteit recht te doen en tegelijk structuur aan te brengen in de bespreking, hebben we dit deel van het rapport onderverdeeld in vier grote subsecties.

In sectie 3.1 bespreken we de terugkerende elementen van het NBK. Deze sectie 'sets the stage'. Daarna, in sectie 3.2, gaan we dieper in op elk van de zeven bijeenkomsten aan de hand van gestructureerde observaties en de verzamelde gegevens over de deelnemersbeleving. Het gaat bij dat laatste vooral om kwantitatieve beschrijvende analyses, maar de deelnemersbeleving wordt ook geïllustreerd middels boxen die citaten bevatten uit interviews die we hielden met deelnemers na de bijeenkomst in kwestie (deze boxen hebben de titel: 'in hun eigen woorden'). Naast de bijeenkomsten zelf, gaan we in op drie belangrijke elementen van het NBK die *tussen* de bijeenkomsten plaatsvonden: de werkzaamheden van Team Kennis inzake de keuze en programmering van deskundigen (tussen bijeenkomst 2 en 3); het maken en factchecken van video's met de deskundigen (tussen bijeenkomst 3 en 4) en de raadpleging bij de bredere samenleving (tussen bijeenkomst 4 en 5). In sectie 3.3 nemen we een stap terug en analyseren we het NBK meer overkoepelend en vanaf een afstand. Daar gaan we in op de verbinding met de bestaande politiek en bestuur, de rol van de overkoepelende elementen representativiteit, inclusiviteit en kennisinbedding, gaan we in op hoe de deelnemers het hele burgerberaad beleefd hebben en kijken we tot slot naar hoe de bredere samenleving keek naar het NBK. Tot slot sluiten we dit hoofdstuk af in sectie 3.4 met een reflectie op het verloop van het NBK. De eerste drie secties zijn eerder beschrijvend van aard. Deze sectie is reflectief en trekt conclusies op basis van de eerdere beschrijvingen.

De insteek van dit deel van het evaluatieonderzoek wijkt wat af van de meeste andere evaluaties in andere landen, waar het organisatorische aspect en de deelnemersbeleving vaak los van elkaar worden besproken. Omdat het NBK veel ontwerpkeuzes uitwerkte *tijdens* het verloop en omdat we over veel fijnmazigere deelnemersdata beschikten dan bij de meeste andere burgerberaden, vonden we het zinvol (en was het mogelijk) om beide aspecten te integreren in één hoofdstuk.

3.1 Terugkerende elementen van het NBK

Het NBK bestond in de kern uit zes bijeenkomsten van een of twee dagen in het weekend. Tijdens de zesde bijeenkomst werd besloten om een extra, zevende, bijeenkomst te programmeren. De bijeenkomsten bestonden uit plenaire en niet-plenaire onderdelen. De niet-plenaire onderdelen bestonden uit gesprekken en

activiteiten in groepen. Tussen de zes bijeenkomsten vonden er online besprekingen plaats van teams van deelnemers.[40]

De zes kernbijeenkomsten van het NBK vonden plaats in een periode van zes maanden en daarmee was het een omvangrijk proces. In dit hoofdstuk beschrijven we niet het volledige verloop van de formele en informele bijeenkomsten, maar zoomen we per bijeenkomst in op een aantal kernelementen. De keuze voor deze onderdelen komt voort uit de theoretische lenzen die we hebben gehanteerd (zie boven: ervaren procedurele rechtvaardigheid, psychologisch eigenaarschap en inclusieve deliberatie) en de vooraf opgestelde randvoorwaarden waar het NBK aan moest voldoen. Voor een gedetailleerd verslag van alle bijeenkomsten verwijzen we naar het door de projectorganisatie opgestelde procesverslag (cf. OFL, 2026). Voor we per bijeenkomst de diepte in duiken bespreken we hieronder kort nog enkele overkoepelende eigenschappen en kenmerken van het NBK die in alle bijeenkomsten een rol hebben gespeeld.

3.1.1 Inrichting van de ruimte

De bijeenkomsten van het NBK vonden grotendeels plaats in een grote ruimte, de Rijtuigenloods in Amersfoort en tijdens bijeenkomst vier de centrale ruimte van Radio Kootwijk (in het hart van de Veluwe). Alle plenaire activiteiten vonden hier plaats. Kennissessies en groepsgesprekken vonden voor een deel plaats in de centrale ruimte en deels in subruimtes. De ruimtes waren aangekleed met o.a. ronde kleurrijke kleden, kamerplanten en verlichting met als doel de ruimte ondanks de omvang gezellig en huiselijk te doen voelen.

Voor de plenaire onderdelen werden stoelen gelijkvloers opgesteld in een ovaal met twee of drie rijen stoelen. De hoofdgespreksbegeleider en voorzitter bewogen zich in het centrum van de ovaal. In sommige gevallen werd gebruikgemaakt van een podium, bijvoorbeeld voor de introductie van het vraagstuk door de directeur van het KNMI (dag 1, bijeenkomst 1), en presentaties door deelnemers en gasten [bv. deelnemers Kinderklimaattop, onderzoekers van de landelijke raadpleging (Populytics) en de impactanalyse (CE Delft)].

De inrichting van de ruimtes voor deelsessies en groepsgesprekken was gericht op het ondersteunen van de werkvormen die werden gebruikt. Groepsgesprekken vonden grotendeels plaats aan ronde tafels met circa 5 - 10 deelnemers. De inrichting van de plenaire en subruimtes diende als uitgangspunt voor gelijkwaardige deelname aan het programma.

[40] Er was ook een eenmalige tussentijdse online schrijfsessie tussen bijeenkomst 5 en 6, maar dit was geen terugkerend element, vandaar dat we het hier niet noemen.

3.1.2 Faciliteiten tijdens de bijeenkomsten

De ontvangst van deelnemers was over het algemeen vriendelijk, laagdrempelig en minutieus georganiseerd. Gespreksbegeleiders bemanden voor een deel de aanmeldbalies, gaandeweg waren dit de bekende gezichten voor deelnemers.

Tijdens de bijeenkomsten besteedde de organisatie veel tijd en aandacht aan het faciliteren van de deelnemers. De catering was over het algemeen eenvoudig en goed verzorgd. Feedback over de lunch van deelnemers werd ter harte genomen. Eenmaal waren er onvoldoende broodjes, maar dit werd toen door de projectorganisatie opgelost door zelf broodjes te kopen en uit te delen.

De eerste bijeenkomst lukte het vanwege het koude weer niet om de zaal warm genoeg te krijgen. Om ervoor te zorgen dat deelnemers het niet koud hadden, werden dekens uitgedeeld. Voor een van de deelnemers werd voor een speciale stoel gezorgd zodat het voor haar mogelijk was om deel te nemen. In bijeenkomst vijf hadden deelnemers een smartphone met internetverbinding nodig voor het proefstemmen. Voor deelnemers zonder telefoon (beschikbaar) werden door de projectorganisatie telefoons beschikbaar gesteld.

3.1.3 Terugkerende onderdelen in de bijeenkomsten

Er was relatief weinig ruimte voor deelnemers om invloed uit te oefenen op het globale programma van het NBK.[41] Deelnemers hadden wel invloed op de inhoudelijke programmering zoals de veldbezoeken (bijeenkomst 2) en de deskundigen (bijeenkomst 3). De projectorganisatie stond open voor signalen van deelnemers. Het team reflecteerde tussentijds en na afloop van een bijeenkomst op het verloop als basis voor de programmering van de volgende bijeenkomst en aandachtspunten voor het verloop. Eén week na elke bijeenkomst kreeg de organisatie een databriefing van de onderzoekers zodat zij kort-cyclisch konden leren en responsief konden zijn naar wat leefde bij deelnemers.

In alle bijeenkomsten werd het programma op diverse manieren toegelicht: mondeling door de hoofdgespreksbegeleider, maar ook aan de hand van een visual en ondersteunende tekst. Daarnaast werd telkens de positie van de bijeenkomst binnen het totale NBK-proces weergegeven en toegelicht. Ook afzonderlijke programmaonderdelen werden met behulp van visuals verduidelijkt. Naast een videoverslag van de bijeenkomst waren er bovendien een visueel en tekstueel verslag beschikbaar.

In alle bijeenkomsten werd het programma op diverse manieren toegelicht: mondeling door de hoofdgespreksbegeleider, maar ook aan de hand van een visual en ondersteunende tekst. Daarnaast werd telkens de plek van de bijeenkomst binnen het

[41] Hierin wijkt het NBK overigens niet af van de meeste andere burgerberaden (Harris, 2019).

totale NBK-proces weergegeven en toegelicht. Ook afzonderlijke programmaonderdelen werden met behulp van visuals verduidelijkt. Naast een videoverslag van de bijeenkomst waren er bovendien een visueel en tekstueel verslag beschikbaar. Behalve deze uitleg over het programma als onderdeel van het bredere proces, werd ook de bedoeling van de verschillende onderdelen nader toegelicht en kregen deelnemers handreikingen aangereikt voor constructieve samenspraak.

Elke bijeenkomst bevatte een check-in- en check-out moment (in twee- of drietallen) waarbij een aantal deelnemers plenair iets konden delen. Deze momenten kregen op verschillende manieren vorm, steeds aangepast aan de fase van de bijeenkomst.

3.1.4 Gespreksbegeleiding

De gesprekken werden gefaciliteerd door een groot team van goed opgeleide professionals met veel ervaring met het begeleiden van multi-stakeholdergesprekken.[42] In de verschillende fasen en bij verschillende gespreksvormen van het NBK werd de gespreksbegeleiding op uiteenlopende manieren ingevuld. Zo zagen we dat gespreksbegeleiders deelnemers soms zelf rollen lieten verdelen in het gesprek (zie bv. 3.2.1a). Ook de persoonlijke vaardigheden of stijlen van gespreksbegeleiders waren soms zichtbaar 3.2.4a.

De omvang en ervaring van het team gaf flexibiliteit. Zo kon worden ingespeeld op de behoeften van groepen deelnemers. Soms wisselden gespreksbegeleiders van groep als interventie in een lastig moment in het proces van een groepje. Soms werden gespreksbegeleiders vanwege hun specifieke expertise ingezet bij de begeleiding van een groep.

3.1.5 Werken in teams

Op de eerste dag van het NBK werd gevraagd of een groepje deelnemers zich, samen met enkele gespreksbegeleiders, wilden buigen over de opbrengst (‘oogst’) van de dag. Dit team van deelnemers gaf hier op dag twee een terugkoppeling over aan de hele groep. Aan het eind van het eerste weekend werd een oproep aan deelnemers gedaan om mee te denken over het ontwerp van de volgende bijeenkomst. Hiermee was het werken in teams van deelnemers geïntroduceerd, een werkwijze die vast onderdeel werd van de werkwijze binnen het burgerberaad. Tussen de formele bijeenkomsten in kwamen deze deelnemers bij elkaar om een onderdeel van het programma uit te werken en/of voor te bereiden. De teams hadden tussentijds online overleg met elkaar en de projectorganisatie. Deze overleggen werden begeleid door gespreksbegeleiders

[42] Overigens, zoals eerder reeds vermeld, hadden niet alle gespreksbegeleiders ervaring met burgerberaden (cf. eerder), maar wel met multi-stakeholder processen.

en/of leden van de projectorganisatie. Met het werken in teams werd beoogd bij te dragen aan het eigenaarschap van deelnemers bij de uitvoering van het NBK.

Gedurende het NBK waren er tien teams waarvan er negen gedurende een kortere of langere periode gefunctioneerd hebben die bijgedragen hebben aan het proces van het burgerberaad.[43] Deelnemers maakten zelf de keuze om zich op te geven voor een team, dit was niet verplicht. In totaal hebben 62 verschillende deelnemers deelgenomen aan een of meer van de negen teams die bijdroegen aan het proces van het burgerberaad.[44] Het tiende team bestond uit een groep deelnemers beschikbaar als woordvoerder ('Team Woordvoering').[45] In het procesverslag van de projectorganisatie is een overzicht en beschrijving van alle teams opgenomen.

Teams die zichtbaar een belangrijke rol hebben gespeeld in het verloop van het NBK waren Team Kennis, Team Rode Draden en Team Schrijven. Team Rode Draden werkte aan het destilleren van de rode draden, de terugkerende thema's in de gesprekken en de samenhang in de concept aanbevelingen van het burgerberaad. Team Schrijven heeft tussen bijeenkomst zes en zeven de redactie van de aanbevelingen ter hand genomen en de inleidende teksten geschreven van het advies. Ook begon dat team al te schrijven aan het grotere verhaal tussen bijeenkomst vijf en zes. De rol van Team Kennis wordt toegelicht als onderdeel van het spoor kennis in het burgerberaad.

3.1.6 Uitdagende politieke context

Het NBK vond plaats in een uitdagende politieke context. Ondanks het feit dat de nieuwe Tweede Kamer na de verkiezingen van 22 november 2023 opnieuw instemde met de besprekingsplicht van het advies en een debat over de reactie van het kabinet was het NBK in de periode van uitvoering politiek controversieel.

In 2025 werden er in totaal negen Woo-verzoeken ingediend over verschillende onderdelen van het NBK, waaronder over de deskundigen, de stemprocedure en de kosten. Door verschillende partijen werden kamervragen gesteld en moties ingediend om het NBK te beëindigen. Ook op sociale media werden kritische en negatieve berichten geplaatst over het NBK door kamerleden van meerdere partijen. Kamervragen en berichtgeving hadden voornamelijk betrekking op de participatievorm (in relatie tot de rol van de Tweede Kamer), het vermeende gebrek aan neutraliteit van het burgerberaad en de projectorganisatie en de uitvoeringskosten.

---

[43] Team Rode Draden, Team Ontwerp, Team Kennis, Team Samenwerken, Team Wat vindt Nederland?, Team Kinderklimaattop, Team Creatief, Team Schrijven en Team Opvolging.

[44] Minimaal 88 deelnemers waren lid van een team, namen deel aan een inloopspreekuur en/of gingen mee naar de Tweede Kamer.

[45] Ook Team Woordvoering hoort formeel bij de teams, maar had geen impact op het proces: het ging om een groep deelnemers die de media te woord staat en beschikbaar is om het proces en het advies voor uiteenlopende betrokkenen en belanghebbenden te presenteren.

Er werden in februari en maart drie moties ingediend. In maart werd door Kamerlid Eerdmans (JA21) een motie ingediend om “per direct de stekker te trekken uit het Burgerberaad Klimaat” (TK 29023-542). Deze motie werd verworpen. Ook Kamerlid Kops (PVV) diende een gelijkaardige motie in waarin gevraagd werd het Nationaal Burgerberaad Klimaat “onmiddellijk” stop te zetten (TK 32813-1494). Een motie over het niet toekennen van extra middelen aan het burgerberaad (TK 29023-543) haalde het wel (Tweede Kamer, 11 maart 2025). De politieke controverse zorgde voor extra druk op de projectorganisatie en deelnemers. Het beantwoorden van de Woo-verzoeken en kamervragen kostte veel tijd van ambtenaren van de betrokken ministeries en van de projectorganisatie.

De negatieve berichtgeving over het NBK en de politieke controverse is ook door deelnemers opgemerkt. De projectorganisatie maakte deze berichten bespreekbaar en plaatste deze in een bredere context van vele positieve berichten over het NBK. Toch had de maatschappelijke context waarin het burgerberaad plaatsvond mogelijk ook op deelnemers zijn weerslag. Zo gaven de deelnemers na bijeenkomst vier (april 2025) aan dat ze erg positief waren over hun ervaringen op het burgerberaad (85% was positief tot zeer positief), maar qua reacties van de omgeving daalde dit tot cijfer 60%. Dit is nog steeds hoog, maar wel beduidend lager dan het percentage voor de ervaringen op het burgerberaad.[46]

3.2 Verloop van de zeven bijeenkomsten van het NBK

In de hierop volgende pagina’s wordt het verloop van de bijeenkomsten en tussentijdse bijeenkomsten van het NBK toegelicht. Het evaluatieonderzoek beperkt zich tot de formele onderdelen van het NBK. Over de informele programmaonderdelen zoals pauzes, reizen of wandelingen is geen data verzameld. We zoomen in op de kernelementen per bijeenkomst. Voor een gedetailleerd verslag achteraf van de bijeenkomsten verwijzen we naar het procesverslag van de projectorganisatie.

[46] Het kan ook zijn dat de controverse voor sommige deelnemers een positief effect had en hen het gevoel van trots en onderlinge verbinding gaf. We hebben dit echter niet expliciet onderzocht in het deelnemersonderzoek. We kunnen dus geen uitspraken doen over of dit specifieke sentiment bestond en zo ja hoe breed dit gedeeld werd. We hebben wel data die een indicatie geven dat de omgeving minder positief was dan hoe deelnemers zelf hun deelname ervoeren.

3.2.1 Bijeenkomst 1:

Landen en verbinden[47]



Inleiding

In de eerste bijeenkomst kon worden voortgebouwd op het contact met deelnemers dat al was gelegd. De ontvangst van deelnemers was vriendelijk, laagdrempelig en verliep soepel. Voorafgaande aan de startbijeenkomst van het NBK had een groot deel van de deelnemers al op enige manier kennisgemaakt met de projectorganisatie. In alle provincies zijn er fysieke en online kennismakingsbijeenkomsten geweest met de voorzitter en andere deelnemers. Ook hebben projectmedewerkers persoonlijk contact gehad met deelnemers.

Het programma van de bijeenkomst is op verschillende manieren (mondeling, visueel en in tekst) toegelicht. In alle bijeenkomsten is de plek van de bijeenkomst in het proces van het NBK getoond en toegelicht.

Deelnemers is ruimte geboden om, in plenaire programmaonderdelen, deelsessies en groepsgesprekken, vragen te stellen en inbreng te geven op proces en inhoud. Deelnemers hebben vanaf de start gebruikgemaakt van de geboden ruimte. Dit laat zien dat zij voldoende openheid en veiligheid hebben ervaren, ook voor kritische vragen en feedback.

In de vragen na afloop van het gesprek met twee ministers en een van de rapporteurs van de Tweede Kamer bracht een deelnemer plenair zijn twijfel over de impact van de aanbevelingen naar voren in een vraag aan de minister.

Tijdens de eerste bijeenkomst is er gevarieerd in werkvormen (bv. met behulp van LEGO), groepsomvang, groepssamenstelling en gespreksbegeleiders. Deelnemers maakten zelf de keuze voor een groep. Gespreksbegeleiders waren op de achtergrond aanwezig en gaven deelnemers de ruimte om invulling te geven aan het gesprek.

[47] Voor de tussenkopjes maken we gebruik van publiek toegankelijke foto's van de website van het NBK: https://www.burgerberaadklimaat.nl/.

Hieronder bespreken we de belangrijkste onderdelen van de bijeenkomst meer diepgaand (3.2.1a) en kijken we naar hoe de deelnemers de bijeenkomst hebben beleefd (3.2.1b).

3.2.1a Observaties van bijeenkomst 1

Dag 1: Plenaire introductie en wereldcafé

In de programmaonderdelen in de grote zaal werd deelnemers ruimte geboden om inbreng te geven. De inrichting van de ruimte, inhoud en interacties hebben gelijkwaardige deelname en eigenaarschap van deelnemers gestimuleerd.

Wereldcafé

Op dag 1 verkenden deelnemers het onderwerp van het burgerberaad.Hiervoor werd een zogenaamd wereldcafé als werkvorm gebruikt waarbij deelnemers in groepen van circa zeven aan een ronde tafel met elkaar praatten. In twee rondes spraken deelnemers open met elkaar over hun houding ten opzichte van eten, reizen en gebruik van spullen ('hoe doe jij dat en wat vind jij daarbij belangrijk?') en hun interesse ('waar ben je nieuwsgierig naar wat zou je met elkaar willen onderzoeken?').

Presentatie KNMI

Op dag 1 gaf de directeur van het KNMI een introductie over klimaatverandering. De presentatie werd vanaf het podium gegeven en de inhoud en de gebruikte powerpoint presentatie benadrukten de autoriteit van de spreker. Ook de aankondiging van de spreker en de Q&A droegen hieraan bij. De presentatie waarin de spreker letterlijk en figuurlijk boven de deelnemers werd geplaatst, vormde een stijlbreuk met de gelijkwaardigheid die tot dan toe uit de programmering naar voren was gekomen.

Dag 2: Kennissessies en LEGO

Op dag 2 vond een carrousel met kennissessies over de drie subthema's plaats en werd daarna met LEGO gewerkt.[48]

Kennissessies

Deze werden gehouden in drie zalen. Elke zaal ging over één van de drie onderwerpen en gaf de informatie over dit specifiek onderwerp. In de zalen waren telkens drie sets

[48] In het programma noemt de organisatie het LEGO onderdeel: "toekomstbeelden bouwen met Lego".

van dezelfde posters te zien met informatie (tekst en visueel) over het betreffende subthema. Deelnemers kregen 5 minuten tijd om in stilte rond te lopen en de informatie tot zich te nemen. Na de informatie te hebben bekeken, was er gelegenheid om de aanwezige deskundigen vragen te stellen. Deze kennissessies waren kort in verhouding tot het grote aantal vragen van deelnemers: er waren veel meer vragen dan beantwoord konden worden. Vragen die niet in de sessie beantwoord konden worden, konden worden doorgegeven aan de organisatie zodat deze later beantwoord konden worden. Hier werd volop gebruik van gemaakt.

De introductie en begeleiding van een gespreksbegeleider bij dergelijke sessies moet eraan bijdragen dat een gelijkwaardig gesprek tussen deelnemers en deskundigen kan plaatsvinden. Zo zei een gespreksbegeleider in zijn introductie: "Het zijn ook maar twee mannen uit Holland. Dus die weten ook niet alles" (NBK_bijeenkomst 1 februari NP-OBS3). Gespreksbegeleiders hielpen deelnemers bijvoorbeeld door hun vragen aan te scherpen en ervoor te zorgen dat experts hun vragen kort en begrijpelijk beantwoorden. In twee van de drie sessies vonden gelijkwaardige gesprekken plaats en werden in korte tijd veel vragen van deelnemers beantwoord.

Een van de sessies, - over eten - verliep minder goed. De informatie op de posters alsmede de gespreksbegeleiding en beantwoording van vragen door de deskundigen werd door sommige deelnemers als eenzijdig ervaren. Sommige informatie op de poster werd in twijfel getrokken door deelnemers. Zo werd bijvoorbeeld gezegd: : "Hoe kan een klein kikkerlandje nou een van de grootste exporteur van voedsel zijn?" (NBK_bijeenkomst 1 februari NP-OBS2). Tijdens de sessie was er lang niet altijd sprake van een constructieve en respectvolle uitwisseling tussen deelnemers en experts.

Gespreksvorm met LEGO

Deelnemers zitten in groepen van 5 deelnemers aan een ronde tafel met LEGO. Gespreksbegeleiders zijn op de achtergrond aanwezig. Na twee korte oriënterende rondes ('even oefenen' en 'inzichten delen') maken deelnemers individueel een bouwwerk aan de hand van de vraag: 'Wat draagt bij aan een betere toekomst mbt. reizen, eten en spullengebruik?' In de laatste ronde werken deelnemers aan een gezamenlijk toekomstbeeld over de drie thema's. Ook werd 'de oogst' verzameld en werden ideeën aan een andere tafel gespresenteerd. Uit onderzoek weten we dat het afwisselen van verschillende werkvormen bij kan dragen aan inclusie en de deliberatie kan verbeteren (cf. Harris, 2019). Het werken met LEGO leidde in sommige geobserveerde groepen tot verdieping in het gesprek en in andere niet (zie ook Box 3.2.1a hieronder voor de deelnemersbeleving van het werken met LEGO).

3.2.1b Deelnemersbeleving kernelementen bijeenkomst 1

In deze sectie gaan we dieper in op hoe de deelnemers zelf de eerste bijeenkomst hebben beleefd. Dit doen we aan de hand van data verzameld aan het einde van de

bijeenkomst waar we vroegen naar (1) het algemene rapportcijfer dat men de bijeenkomst gaf (met ruimte middels een open vraag om toe te lichten wat men goed dan wel slecht vond gaan; (2) hoe men de bijeenkomst ervoer, (3) wat men van de groepsgesprekken vond en (4) hoe men de informatievoorziening tijdens de eerste bijeenkomst beoordeelde, te weten de sessie met de directeur van het KNMI op zaterdag en de drie kennissessies van telkens 30 minuten op zondag. In een verdiepende box waarvoor we gebruik maken van aanvullende interviews met vier deelnemers, vertellen geïnterviewde deelnemers hoe zij de werkvorm met LEGO beleefden.

1. Gemiddelde rapportcijfer

In elk van de vragenlijsten aan het einde van een bijeenkomst vroegen we de deelnemers om de bijeenkomst een rapportcijfer te geven. Dit algemene rapportcijfer geeft een globaal beeld van hoe deelnemers de bijeenkomsten beleefden. De deelnemers gaven de eerste bijeenkomst een 7,3/10, met een standaarddeviatie van 0,98. Deze vrij lage standaarddeviatie geeft aan dat het gros van de antwoorden tussen de 7 en 8 zat. Inderdaad, 78,5% van de deelnemers gaf een 7 of 8 als rapportcijfer. Gemiddeld genomen waren de meeste deelnemers dus tevreden met de eerste bijeenkomst van het Nationaal Burgerberaad Klimaat. Vier deelnemers gaven de bijeenkomst een onvoldoende. De drie deelnemers die de bijeenkomst een onvoldoende gaven en de open vraag invulden, hekelden de koude in de zaal (1x), vonden de experts te eenzijdig (1x) of vonden dat er te weinig tijd was (2x).[49]

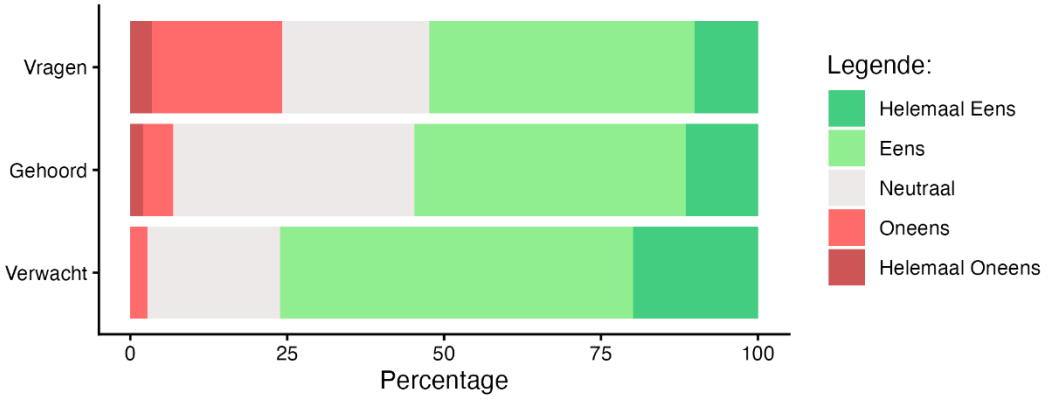
2. Beleving bijeenkomst 1

In de vragenlijst na de eerste bijeenkomst hebben we middels drie *tried and tested* surveyvragen gemeten hoe de deelnemers de organisatie hebben ervaren tijdens de eerste bijeenkomst, en dan met name of men het gevoel had dat men vragen kon stellen, gehoord werd en duidelijk was wat er van de deelnemers verwacht werd.

Als we beginnen met de mogelijkheid tot vragen stellen, dan zien we dat een meerderheid van hen het (helemaal) eens was met de stelling dat men voldoende mogelijkheden had om *vragen* te stellen (zie Figuur 3.2.1a). Toch was er een omvangrijke minderheid van de deelnemers die het gevoel had dat er nog te weinig ruimte was om vragen te stellen. Dit heeft wellicht te maken met het drukke en volle programma van de eerste bijeenkomst, waar er relatief weinig ruimte was voor rust en vragen, met name tijdens de kennissessies. Hier viel dus nog wel wat te winnen, later komen we hierop terug.

[49] Omdat het een open vraag was, gaven sommige deelnemers meerdere redenen, vandaar dat de cijfers net optellen tot drie.

Figuur 3.2.1a Deelnemerservaring bijeenkomst 1



Noot: N = 149, 148 en 146. Gebruikte vragen: "Geef aan in hoeverre je het eens bent met de stellingen over deze bijeenkomst: ik had voldoende mogelijkheden om vragen te stellen"; "ik had het gevoel dat ik voldoende gehoord ben tijdens deze bijeenkomst"; "het was duidelijk wat er van mij verwacht werd tijdens de bijeenkomst."

Dat alles betekent overigens niet dat de deelnemers zich niet gehoord voelden door de organisatie: een meerderheid van de deelnemers was het (helemaal) eens met de stelling dat men voldoende gehoord was tijdens de eerste bijeenkomst. Hier is maar een kleine minderheid het niet mee eens (cf. Figuur 3.2.1a).

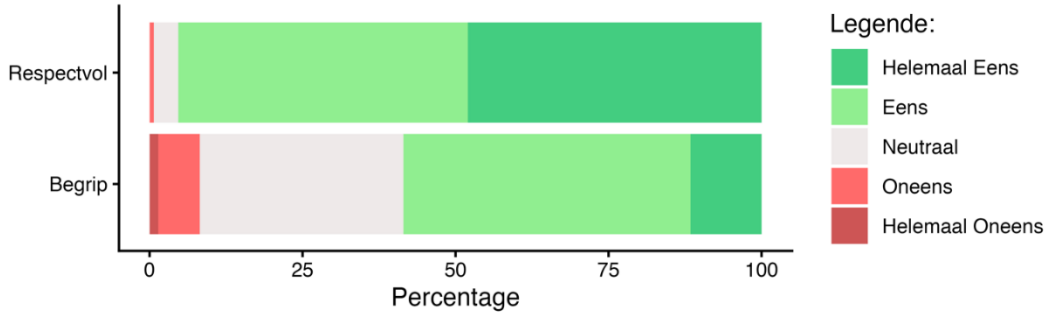
Tot slot keken we ook naar of het duidelijk was wat er van de deelnemers verwacht werd. Ondanks het volle programma, was het voor een overgrote meerderheid van de deelnemers duidelijk wat er van hen verwacht werd tijdens de bijeenkomst: meer dan 75% van de deelnemers was het eens met deze stelling en slechts een enkeling was het hiermee oneens.

3. Beleving groepsgesprekken tijdens de eerste bijeenkomst

Een belangrijk element van een burgerberaad is het contact tussen deelnemers. Deliberatie, het gesprek tussen de deelnemers onderling, staat of valt met of men ervaart dat de andere deelnemers respectvol met elkaar omgaan en men begrip heeft voor elkaar. Om dit te onderzoeken stelden we de deelnemers twee vragen over hun beleving van de gesprekken met elkaar. Bijna alle deelnemers waren het (helemaal) eens met de stelling dat men respectvol met elkaar omging tijdens de groepsgesprekken. Meer dan de helft van de deelnemers was het (helemaal) eens met de stelling dat men tijdens de bijeenkomst meer begrip had gekregen voor mensen met een andere mening dan zijzelf.[50]

[50] Een aantal deelnemers die 'neutraal' aankruisten, schreven bovendien bij de vraag als toelichting dat ze al veel begrip hadden voor ze aan het burgerberaad begonnen.

Figuur 3.2.1b Beleving gesprekken bijeenkomst 1



Noot: N = 148 en 147. Gebruikte vragen: "Geef aan in hoeverre je het eens bent met de stellingen over deze bijeenkomst: tijdens de groepsgesprekken ging men respectvol met elkaar om"; "ik heb tijdens de bijeenkomst meer begrip gekregen voor mensen met een andere mening dan ik."

Box 3.2.1a In hun eigen woorden: geïnterviewde deelnemers over de LEGO-werkvorm tijdens bijeenkomst 1: LEGO

Tijdens het Nationaal Burgerberaad Klimaat werd er gebruikgemaakt van verschillende werkvormen. In de eerste bijeenkomst werd onder meer met LEGO gewerkt. Het gebruik van LEGO werd vaak genoemd in de open vragen van de vragenlijsten: 13 mensen noemden het spontaan in de open vragen van de vragenlijst als iets positiefs (dat de creativiteit stimuleert), 7 als iets negatiefs (dat kinderachtig was en afleidt van de inhoud).

In dit hoofdstuk gebruiken we boxen als deze ook om citaten van geïnterviewde deelnemers te tonen ('in hun eigen woorden'). Deze dienen ter illustratie. Meer achtergrond over de interviews vind je in bijlage 1. Dit is wat de vier na bijeenkomst 1 geïnterviewde deelnemers over de werkvorm met LEGO zeiden.

D1. *Het ging er met name om dat je natuurlijk interactie krijgt tussen mensen. Natuurlijk snap ik dat ook wel. Dat zijn keuzes geweest en ik snap ook wel, ja, dan moet je ook een klein beetje denken, ja, wat gaan we doen? Ja, en als dan iemand zegt, we gaan met Lego bouwen, en die vertelt heel enthousiast hoe hij ooit een keer zelf met Lego heeft gebouwd, weet ik veel wat. Ja, dan wordt zo'n idee meegenomen. Ik zou zeggen, probeer het wel een beetje op niveau te houden.*

D2. *Het was echt dat je een knop in je hoofd moest omzetten. Ik was op een gegeven moment meer bezig met bedenken, ja wat wat ga ik maken met dan en heb ik die blokjes wel van dan dat soort dingen.*

D3. *Het was op zich wel leuk, toch tot met het bouwwerk dat we dus inderdaad in elkaar geknutseld hadden. Maar dat leek eigenlijk helemaal nergens op, we wisten er als een ware moderne kunstenaar een lulverhaal van te maken dat het enigszins inhoud kreeg. Tja, ik vond het een van de mindere sessies.*

D4. *Ik snap ook het nut er wel van. Tenminste, dat vond ik ook wel heel interessant, want één van de mensen bij ons aan tafel, die begon gewoon te bouwen. En die had uiteindelijk*

de meest pakkende kritiek op tafel gezet van de hele tafel. Terwijl die er zelf dus nog helemaal niet over na had gedacht. En dat vond ik een hele mooie illustratie, dat je soms gewoon moet gaan doen. En dan pas een conclusie kan trekken over waarom je het hebt gedaan. Dat gezegd hebbende vond ik het wel wat kinderachtig overkomen in het begin. Dat je nou allemaal tafels met Lego en jullie mogen gewoon lekker gaan bouwen. Dat ik dacht van ja jongens, we hebben wel betere dingen te doen. Maar goed, zoals ik zonet al zei, het had ook wel weer veel nut.

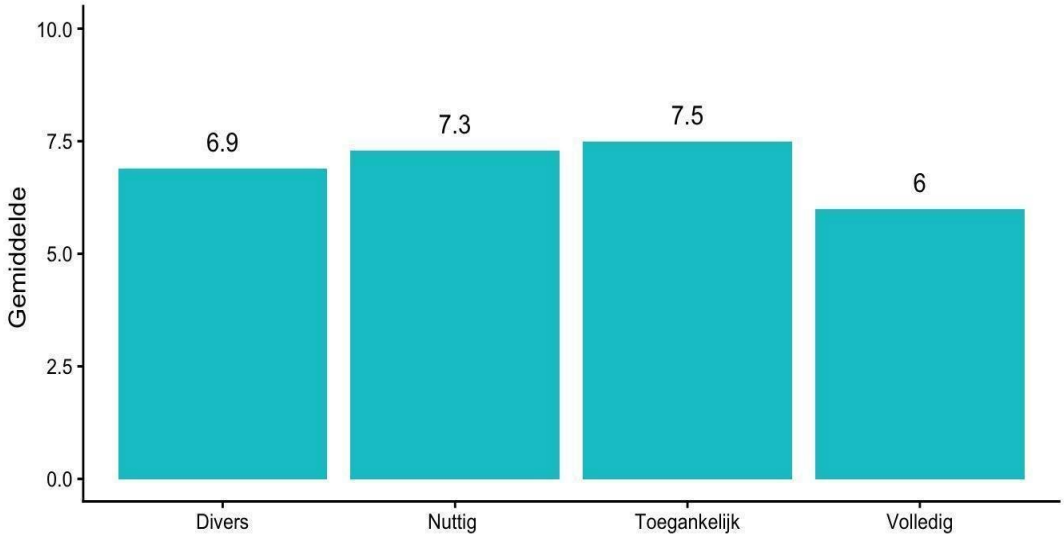
4. Kennis en informatie tijdens de eerste bijeenkomst

De organisatie hield de informatievoorziening tijdens de eerste bijeenkomst beperkt. Op zaterdag was er een presentatie van de directeur van het KNMI, met mogelijkheid tot vragen stellen en op zondag waren er drie inhoudelijke sessies (eten, spullen gebruiken en reizen) van 30 minuten met telkens een pauze ertussen. Ook hier was er ruimte om vragen te stellen. Hoe beoordeelden de deelnemers de informatievoorziening in het programma?

In de vragenlijst hebben we dit bevraagd middels een vragenbatterij gebaseerd op het werk van Harris (2019), die aangeeft aan welke criteria de informatievoorziening idealiter voldoet. Concreet zou de informatievoorziening nuttig, divers, volledig en toegankelijk moeten zijn. Harris (2019: 51) geeft hierbij overigens aan dat het niet altijd mogelijk is om aan alle criteria tegelijk te voldoen en dat er soms trade-offs kunnen zijn (bv. tussen toegankelijkheid en volledigheid) en dat hierbij niet alleen naar de individuele bijeenkomsten moet worden gekeken, maar ook naar het grote plaatje.[51]

[51] We hebben deze vragenbatterij daarom herhaald bij elke bijeenkomst waar er een belangrijke kenniscomponent was én hebben ze ook aan het einde herhaald waar we vragen stellen over het hele burgerberaad in zijn geheel. Dit bespreken we in sectie 3.4.

Figuur 3.2.1c Deelnemers over de informatie tijdens bijeenkomst 1 (gemiddelde, schaal: 0 tot 10)



Noot: N = 139; 144; 137; 141. Gebruikte vragen: "Als je denkt aan de informatie die je tijdens deze bijeenkomst hebt gekregen, in hoeverre ben je het dan eens met de volgende stellingen: ik vond de informatie divers"; "…nuttig"; "… toegankelijk"; "… volledig." De schaal liep van 0 tot 10 van *helemaal niet eens* tot *helemaal wel eens*.

Kennis en informatie vormden bij de eerste bijeenkomst slechts een klein onderdeel van het programma en het is dan ook niet gek dat deelnemers de informatie minder volledig vonden. Het nut, de diversiteit en (vooral) de toegankelijkheid van de informatie scoorden wel relatief hoog.

De volledigheid van de geboden informatie werd zoals gezegd gemiddeld genomen niet hoog beoordeeld, een zes op tien. Zoals uit een aanvullende ANOVA–analyse blijkt, is dit cijfer gemiddeld genomen significant lager bij zij die zich weinig of geen zorgen over klimaatverandering maken in vergelijking met zij die zich enige of veel zorgen maken.[52] Dit sluit aan bij wat we onder 3.2.1a observeerden tijdens de bijeenkomst: sommige sessies (Eten, KNMI) werden door sommige deelnemers als biased ervaren. Bij die eerste groep ligt het gemiddelde net onder de 5 op 10, bij die laatste net onder de 6,5 op 10 (wat overigens nog steeds relatief laag is). Zoals we later zullen zien in dit rapport werd de diversiteit van latere informatievoorziening, met name tijdens bijeenkomst 3 (die volledig in het teken van kennis stond) hoger beoordeeld.

[52] Graag verwijzen we naar de onderzoeksverantwoording waar we ingaan op hoe we omspringen met statistische significantie in dit onderzoek. We onderzochten namelijk geen sample, maar de populatie van deelnemers.

3.2.1c Conclusie bijeenkomst 1

Tijdens bijeenkomst 1 werd deelnemers houvast geboden door informatie over het proces en de werkwijze. De organisatie koos ervoor om tijdens de eerste bijeenkomst vooral in te zetten op kennismaking en verbinding tussen de deelnemers onderling en relatief weinig informatie aan deelnemers aan te bieden. Hiermee droeg de bijeenkomst bij aan het creëren van veiligheid en is een stevige basis gelegd voor het vervolg.

De diversiteit van de groep was duidelijk zichtbaar, bijvoorbeeld bij de (on)tevredenheid over de geboden kennis en voorkeuren voor werkvormen. Ook kwam de gepolariseerdheid van het onderwerp naar voren, bijvoorbeeld tijdens plenaire reacties van deelnemers en tijdens de deelsessies op dag 2. De omstredenheid van kennis over klimaatbeleid en klimaatverandering werd eveneens zichtbaar.

De relatief beperkte aandacht voor informatie zorgde ervoor dat met name deelnemers die zich minder zorgen maken over klimaatverandering het gevoel hadden dat de informatie weinig divers was. Door tijdens de eerste bijeenkomst een beperkte hoeveelheid informatie te delen, kon de organisatie beter inspelen op de informatiebehoeften van deelnemers later in het proces en hen zelf keuzes laten maken over bijvoorbeeld deskundigen.

3.2.2 Bijeenkomst 2:

Ervaren en verdiepen



Inleiding

Ook de tweede bijeenkomst verliep de ontvangst van deelnemers soepel. De zaterdag was volledig gereserveerd voor het afleggen van veldbezoeken op verschillende locaties. Tijdens bijeenkomst 1 hadden deelnemers aangegeven waar hun interesse lag wat betreft eten, reizen en spullengebruik en hadden suggesties gedaan voor organisaties om naartoe te gaan. Op basis hiervan was een programma samengesteld met 27 veldbezoeken. De gastheren en -vrouwen van veldbezoeken zijn benaderd en gebrieft door een van de projectteamleden. Het vervoer naar de locaties was een complex logistiek proces dat over het algemeen goed verliep.

Op zondag reflecteerden deelnemers op hun ervaringen tijdens de veldbezoeken en formuleerden zij op basis hiervan hun behoefte aan kennis. Dit deden ze onder meer aan de hand van een luisteropdracht die ze meegekregen hadden voorafgaand aan de veldbezoeken. Het programma van dit weekend was vol en het tempo lag hoog. Zaterdag was de plenaire start vrij gehaast vanwege de veldbezoeken. Ook voor de afronding zondag was de tijd te kort. In 3.2.2a gaan we dieper in op deze onderdelen en in 3.2.2b bespreken we hoe de deelnemers de belangrijkste onderdelen van de bijeenkomst hebben ervaren.

3.2.2a Observaties bijeenkomst 2

Dag 1: Veldbezoeken

De veldbezoeken hadden tot doel deelnemers kennis te laten maken met zowel de huidige situatie als innovaties met betrekking tot reizen, eten en spullen gebruiken. Deelnemers kregen de gelegenheid om verschillende perspectieven te leren kennen in de praktijk.

Vanwege de strakke tijdsplanning vertrokken deelnemers na de plenaire start met bussen of de trein naar de veldbezoeken. Deelnemers gingen in groepen van 12-15 deelnemers op veldbezoek. De meeste groepen legden twee veldbezoeken af. De veldbezoeken werden begeleid door twee gespreksbegeleiders en een medewerker van de projectorganisatie.

In de bus of trein kregen deelnemers informatie over de opzet en het doel van het veldbezoek. Ook werden er presentaties gegeven over de drie subthema's van het burgerberaad. Deelnemers kregen een luisteropdracht mee voor de dag (zie ook: OFL, voortgangsrapportage, 2025). Het doel van de luistervragen was om achteraf verschillende perspectieven bij elkaar te brengen, om vervolgens de grotere patronen te kunnen laten zien. Deelnemers werd gevraagd zich te focussen op een van de volgende aspecten: nu en straks, samenwerken, toekomstige generaties en eerlijk.

De rol van de gespreksbegeleider bij de veldbezoeken werd verschillend ingevuld. Sommige groepen werden uitgebreid geïnstrueerd en bij andere gebeurde dat veel losser. De instructies voor de luisteropdrachten werden niet bij alle veldbezoeken gegeven. Sommige gespreksbegeleiders faciliteerden het gesprek op de locaties en andere bleven volledig op de achtergrond en lieten het verloop van het gesprek aan de gastheren/vrouwen over.

De veldbezoeken zelf boden veel en soms best complexe informatie in relatie tot de beschikbare tijd. Wat werd verteld was niet altijd louter informerend. Sommige gastheren/vrouwen maakten gebruik van het veldbezoek om hun zorgen of wensen te agenderen bij het burgerberaad. Het varieerde per gespreksbegeleider in hoeverre de ruimte van gastheren/vrouwen werd begrensd of hun opvattingen in een breder perspectief werden geplaatst.

Dag 2: Keuzeproces kennisgebieden

Deelnemers gingen met elkaar in gesprek over hun behoefte aan kennis in het burgerberaad. Deelnemers hebben drie rondes doorlopen om met elkaar tot keuzes te komen voor aandachtsgebieden. In ronde een werd gestart in groepen van 7-8 deelnemers. In ronde twee werden twee groepen van een subthema samengevoegd. In ronde drie werden alle (acht) groepen van een subthema samengevoegd tot een groep van ruim 50 deelnemers.

- Ronde 1 - In deze ronde reflecteerden deelnemers in groepen op de inzichten met betrekking tot de veldbezoeken aan de hand van de luistervragen.
- Ronde 2 - Deelnemers maakten een overzicht van hun vragen naar aanleiding van de veldbezoeken en gingen in gesprek over de informatie die nodig was om de vragen te beantwoorden en welke kennis hiervoor nodig was.
- Ronde 3 - Deelnemers presenteerden inzichten over hun bevindingen van ronde 2 aan elkaar. Vervolgens werden per subthema circa 10-13 kennisgebieden bepaald. Het ging hierbij zowel om soort kennis als om type deskundigen om mee in gesprek te gaan in bijeenkomst drie.

De onderwerpen die tijdens veldbezoeken aan de orde waren geweest, kwamen terug in de gesprekken als onderdeel van het keuzeproces. Wat deelnemers hebben gehoord en ervaren tijdens de veldbezoeken heeft zo mede richting gegeven aan de keuzes voor kennisgebieden voor bijeenkomst drie. De programmaonderdelen van de bijeenkomst

bouwden zo voort op elkaar. In de gesprekken die werden geobserveerd, werd door deelnemers zeer beperkt gerefereerd aan (inzichten uit) luisteropdrachten.

Na het samenvoegen van de groepen in ronde 3 werd gewerkt in groepen van rond de 50 deelnemers onder begeleiding van twee of soms drie gespreksbegeleiders. De gesprekken vonden plaats in de centrale ruimte. Door de grootte van de groep en de andere groepen die aan het werk waren in de ruimte konden niet alle deelnemers horen en zien wat er door gespreksbegeleiders en deelnemers werd ingebracht. Deze ronde verliep bij twee van de drie thema's wat chaotisch, mede door de omvang van de groepen. In deze derde ronde was de tijdsdruk duidelijk voelbaar. Zo was er weinig tijd voor het benoemen van kennisgebieden: niet iedereen kreeg de kans om een kennisgebied naar voren te brengen. Er was ook weinig tijd om te reflecteren op het overzicht en de samenhang van kennisgebieden die waren opgehaald in de kleinere groepjes. Tot slot was er weinig tijd om te toetsen of alles wat naar voren was gebracht, voldeed aan de informatiebehoeften van de groep.

Aan het eind van ronde 3 werden per thema 3-4 deelnemers gevraagd deel te nemen aan Team Kennis. UIt de observaties kwam naar voren dat het voor deelnemers en de projectorganisatie belangrijk was dat de deelnemers van het team de diversiteit van het burgerberaad weerspiegelden. Deelnemers hielden in de gaten dat deelnemers met verschillende opvattingen over het onderwerp zitting namen in Team Kennis. Ook werd erop gelet dat verschillende leeftijden vertegenwoordigd waren. Met het instellen van Team Kennis werd het eigenaarschap van deelnemers over kennis in het burgerberaad na bijeenkomst 2 geborgd (zie ook de sectie over Team Kennis in tussen bijeenkomst 2 en 3).

3.2.2b Deelnemersbeleving kernelementen bijeenkomst 2

Hoe hebben de deelnemers de tweede bijeenkomst ervaren? In deze sectie gaan we daar dieper op in. We bespreken weer het rapportcijfer, de ervaringen met de organisatie en de beleving van de groepsgesprekken. Ook gaan we in op de veldbezoeken en de informatievoorziening en zullen we in een box dieper ingaan op een vernieuwende werkvorm om (het gesprek over) de veldbezoeken te structureren: de luisteropdracht.

1. Gemiddelde rapportcijfer

De deelnemers gaven de tweede bijeenkomst een 7,1/10 (met een standaarddeviatie van 1,10, wat wederom aangeeft dat het gros van de antwoorden tussen de 7 en 8 zat; deze keer 77,0% van de deelnemers). Dit is vergelijkbaar met de eerste bijeenkomst (zij het iets lager) en geeft aan dat deelnemers nog steeds tevreden zijn. Zeven mensen gaven een onvoldoende. Vijf van hen vulden de toelichting in. Zij gaven aan dat ze minder tevreden waren over de veldbezoeken (2x), dat de tijd te kort was (1x), dat het respect voor elkaar beter kon (1x) of dat ze de quiz op zondag te selectief vonden (1x).

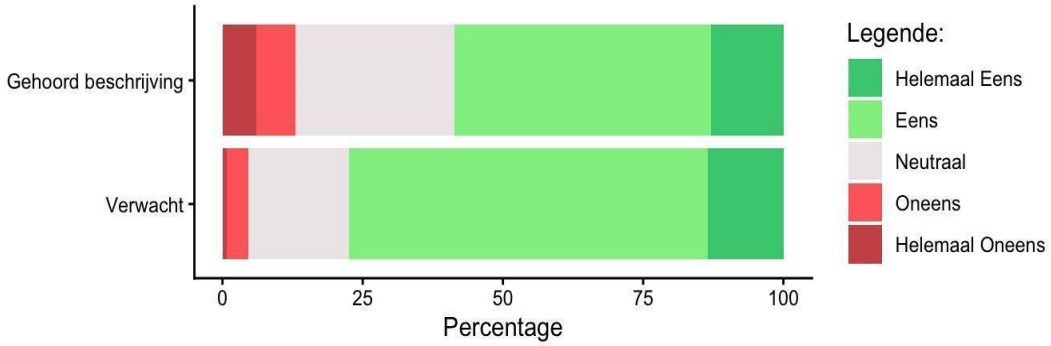
2. Beleving bijeenkomst 2

Tijdens de tweede bijeenkomst stonden op zaterdag de veldbezoeken centraal. Zondag werd de opgedane informatie uitgewisseld en werden de deelnemers gevraagd om mee te werken aan de beschrijving van de profielen van de deskundigen waar men behoefte aan had door kennisgebieden te benoemen waar deelnemers meer over wilden weten.[53] Hoe beleefden deelnemers dit?

Een meerderheid van de deelnemers was het (helemaal) eens met de stelling *dat men voldoende gehoord was bij het kiezen van de beschrijvingen van de deskundigen.* Een kleine 15% van de deelnemers was het hier (helemaal) niet mee eens. Deze laatste groep deelnemers was zeer divers en er bestond geen significant verschil tussen deelnemers die zich veel of helemaal geen zorgen maken over klimaatverandering.

Verder was het voor de overgrote meerderheid van de deelnemers, net zoals bij bijeenkomst 1, duidelijk wat er tijdens de bijeenkomst van hen verwacht werd.

Figuur 3.2.2a Beleving bijeenkomst 2



Noot: N = 131 en 133. Gebruikte vragen: "Geef aan in hoeverre je het eens bent met de stellingen over deze bijeenkomst: ik ben voldoende gehoord bij het kiezen van de beschrijvingen van deskundigen"; "het was duidelijk wat er van mij verwacht werd tijdens de bijeenkomst."

3. Beleving groepsgesprekken bijeenkomst 2

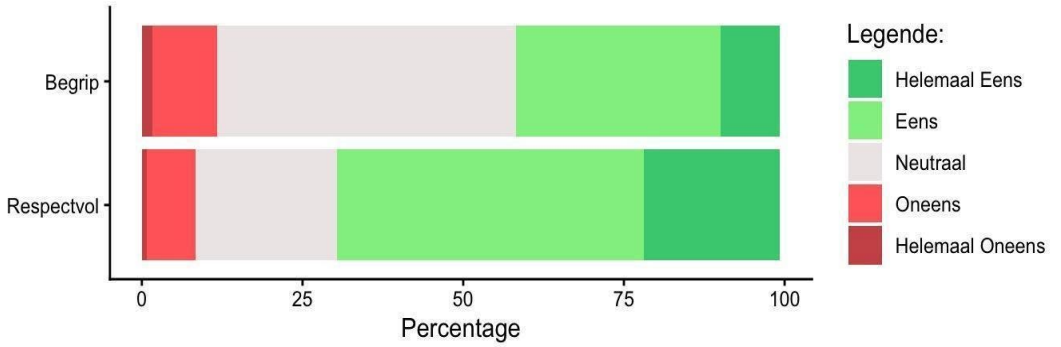
Na bijeenkomst 1 zagen we dat een meerderheid van de deelnemers het (helemaal) eens was met de stelling dat men meer begrip had gekregen voor mensen met een andere mening dan zij. Ook na bijeenkomst 2 geeft een grote groep deelnemers dit aan. De neutrale categorie is ditmaal de grootste. Ook interessant: de groep deelnemers waarbij er meer begrip ontstaat is divers en zowel na de eerste als tweede bijeenkomst is er geen significant verschil qua meer begrip krijgen tussen mensen die zich (helemaal)

[53] Omdat tijdens deze bijeenkomst geen Q&A's plaatsvonden, hebben we niet gevraagd naar of men voldoende mogelijkheden had om vragen te stellen.

geen zorgen maken over klimaatverandering en zij die dat wel doen (respectievelijk p=.105 en p=.272).[54]

Ook na bijeenkomst 2 gaven veruit de meeste deelnemers aan dat men in de groepsgesprekken respectvol met elkaar omging: zo'n 70% was het hier (helemaal) mee eens en minder dan 10% van de deelnemers was het hier (helemaal) mee oneens.

Figuur 3.2.2b Beleving gesprekken bijeenkomst 2



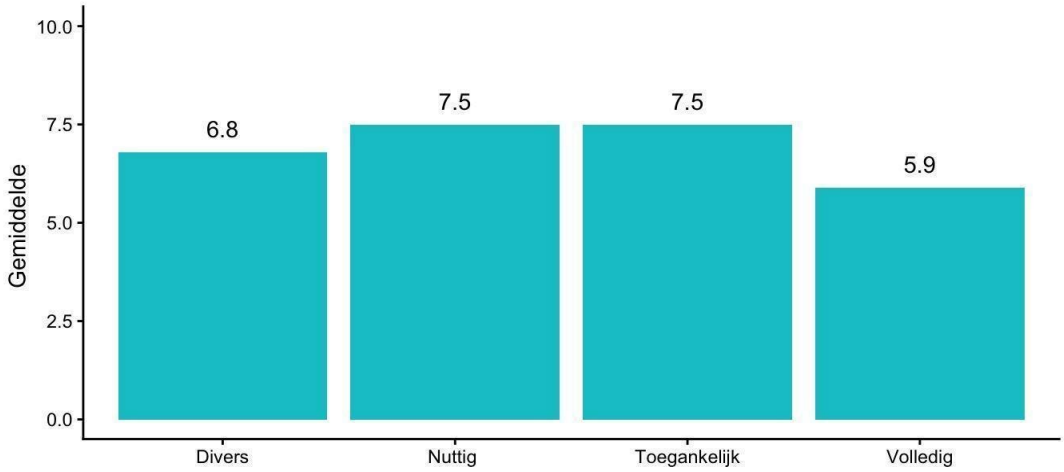
Noot: N = 132 en 129. Gebruikte vragen: "Geef aan in hoeverre je het eens bent met de stellingen over deze bijeenkomst: ik heb tijdens de bijeenkomst meer begrip gekregen voor mensen met een andere mening dan ik"; "tijdens de groepsgesprekken ging men respectvol met elkaar om."

4. Informatie en de veldbezoeken

Ook na bijeenkomst 2 stelden we de reeks vragen over wat men van de informatievoorziening vond. De (gemiddelde) cijfers zijn vergelijkbaar met die van bijeenkomst 1. Het gemiddelde voor het nut van verkregen informatie is een klein beetje hoger, er was na bijeenkomst 2 nog steeds het gevoel dat de informatie onvolledig was. Dat is niet gek: iedere deelnemer kon slechts naar twee plekken op veldbezoek.

[54] Dit is gebaseerd op een Kruskal-Wallis test.

Figuur 3.2.2c Deelnemers over de informatie tijdens bijeenkomst 2 (gemiddelde, schaal: 0-10)



Noot: N = 129, 130, 124, 127. Gebruikte vragen: "Als je denkt aan de informatie die je tijdens deze bijeenkomst hebt gekregen, in hoeverre ben je het dan eens met de volgende stellingen: ik vond de informatie divers"; "…nuttig"; "… toegankelijk"; "… volledig." De schaal liep van 0 tot 10 van *helemaal niet eens* tot *helemaal wel eens*.

We vroegen de deelnemers aanvullend ook of men de *veldbezoeken* nuttig vond. Dat bleek beslist het geval: gemiddeld genomen kregen de veldbezoeken een 7,8 op 10 (standaarddeviatie: 1,79). De meeste deelnemers waren zeer te spreken over deze activiteit: maar liefst 82,6% van hen gaf de veldbezoeken een cijfer 7 of hoger, 24 deelnemers gaven de veldbezoeken een 10/10 inzake hoe nuttig men ze vond. De luisteropdracht werd veel minder als nuttig ervaren: 6,1/10 (standaarddeviatie: 2,27; zie ook Box 3.2.2a).

Box 3.2.2a In hun eigen woorden: deelnemers over de luisteropdracht

In deze box gaan we dieper in op hoe deelnemers de luisteropdracht hebben beleefd. In de vragenlijst na de bijeenkomst hadden de deelnemers de ruimte om in een open vraag toe te lichten hoe men de veldbezoeken en de luisteropdracht beleefd had. Van deze mogelijkheid maakten 64 deelnemers gebruik. Aanvullend deden we ook drie interviews met deelnemers waar we onder andere vroegen naar hoe ze in de praktijk omgingen met de luisteropdracht.

Over de luisteropdracht in het bijzonder zeiden deelnemers in de open vragen:[55]

- *Mijn luisteropdracht kwam niet uit de verf: het was geen onderwerp van gesprek.*
- *De specifieke vragen [van de luisteropdracht] vond ik niet nuttig. Het samenzitten nadien om ze te bespreken wel.*

[55] In de box tonen we de antwoorden van zij die specifiek iets zeiden over de luisteropdracht.

- *Ik kon niet zoveel met de luisteropdracht. 2100 is wel heel erg ver weg. Heb er zelf geen beeld bij hoe dat is, dus hoe kan ik er dan vragen over stellen.*
- *Ik vond de vragen van de luisteropdracht niet fijn en het principe viel me tegen, en dan hoe er zaterdag mee werd omgegaan. (…) Ervaringen delen was wel goed.*
- *De luistervraag bakende het mooi af.*
- *Nut luisteropdracht volledig onduidelijk.*
- *Veel info, luisteropdracht was lastig.*
- *Vond de luisteropdracht kinderlijk en werkte afleidend.*

Tijdens de interviews gingen we hier dieper op in. Dit is wat de geïnterviewden hierover zeiden:

D1. Tja, ik denk dat voor zo'n luisteropdracht een superleuk idee, denk ik. Het is, denk ik, in theorie een goed handvat voor mensen om te zorgen dat je een probleem van alle kanten belicht. Maar ik denk in de praktijk dat het niks uit heeft gemaakt, in elk geval niet in ons groepje. Ik merkte aan een aantal mensen bij ons in de bus dat de hele luisteropdracht echt totaal langs hun heen ging, dat mensen het niet begrepen of niet door hadden of zoiets hadden van, ja, papiertje, whatever. Dus ik denk dat dat niet helemaal bij iedereen aan is gekomen, ten eerste. En ten tweede, dat was eigenlijk een vrij kort bezoek, het is heel lastig als je een luisteropdracht krijgt voor een onderwerp waar je niks van eigenlijk weet, op een plek waar je niet weet waar het over gaat, en waar je dan ook nog heel kort de tijd hebt.

D2. Nou, we kregen allemaal willekeurig een luisteropdracht toebedeeld. Eerst hadden we gevraagd of je er eentje wilde, maar niemand had een voorkeur. Ik moet zelf zeggen dat ik die luisteropdracht gelezen heb en toen dacht, ja, oké, dat wordt waarschijnlijk vanzelf wel gezegd, want het was vrij basaal. Dus ik heb daar ook niet per se naar gevraagd, ik heb ook niet het idee dat we daarna nou heel veel ermee gedaan hebben. Ik weet dat we op basis daarvan waren ingedeeld in groepjes, maar bij mij werd het niet teruggevraagd. Dus ja, ik weet niet of het heel veel toegevoegde waarde had.

D3. Ja, die luisteropdracht inderdaad. Dus dat je je moet focussen op een bepaald thema tijdens het veldbezoek. Ja, nou. Het eerste veldbezoek was ik daar heel erg op gefocust. Maar bij het tweede kregen we echt een powerpoint presentatie. En daarna gingen we het magazijn of het pand door. En toen was ik er veel minder met bezig. De zondag dacht ik heel erg van het gaat om die luisteropdracht en je antwoorden. Maar dat is eigenlijk die zondag helemaal niet aan de orde gekomen.

3.2.2c Conclusie bijeenkomst 2

Bijeenkomst 2 stond in het teken van de veldbezoeken en het in kaart brengen van de kennisbehoefte van deelnemers (‘profielen deskundigen’).

De veldbezoeken bleken een geschikte manier om abstracte en complexe thema's, zoals klimaatverandering, tastbaar te maken en om deelnemers kennis te laten maken met diverse perspectieven op een onderwerp. Door deelnemers als eerste toegang te geven tot ervaringskennis, hebben deelnemers hun eigen perspectief verrijkt met uiteenlopende praktijkervaringen. Deelnemers ervoeren de veldbezoeken dan ook als zeer nuttig, zagen we terug in het deelnemersonderzoek. Hiermee werd ook de basis gelegd voor het eigenaarschap over kennis in het verdere proces.

Net als andere vormen van kennisoverdracht brengen veldbezoeken op papier een risico op beïnvloeding met zich mee. Gespreksbegeleiders en reflectietijd spelen een rol in het voorkomen daarvan. Wanneer gastheren/-vrouwen hun eigen belang nadrukkelijk onder de aandacht van deelnemers brachten, stuurden gespreksbegeleiders niet altijd bij of plaatsten zij dit niet altijd in een bredere context. Er was beide dagen wel voldoende tijd voor reflectie op de informatie uit alle werkbezoeken. Een standaard schriftelijke (i.p.v. mondelinge) briefing vooraf, waarbij aandacht is voor de faciliterende rol van gastheren/-vrouwen, verdient de voorkeur.

Het procesontwerp om de kennisbehoefte van deelnemers in kaart te brengen op de tweede dag van bijeenkomst 1, heeft het eigenaarschap van deelnemers over de kennis in het burgerberaad versterkt, net als het instellen van Team Kennis (tussen bijeenkomst 2 en 3). Een dergelijke grote rol van deelnemers op de kennis die wordt ingebracht in een burgerberaad is (zeer) uitzonderlijk (Harris, 2019: 50-51), en werd gewaardeerd door de deelnemers, waarbij een kleine groep deelnemers wel aangaf dat ze meer gehoord hadden willen worden.

Tussen bijeenkomst 2 en 3:

Tot stand komen van het kennisfestival en de rol van Team Kennis



Inleiding

Team Kennis vormde een belangrijke schakel tussen bijeenkomst 2 en 3. Het team was verantwoordelijk voor het koppelen van de kennisbehoefte van de deelnemers (die tijdens bijeenkomst 2 waren opgehaald) aan deskundigen voor het kennisfestival. Hoewel de projectorganisatie eindverantwoordelijk was voor de uitvoering, waaronder de kennis binnen het NBK, heeft Team Kennis hier een belangrijke rol in gespeeld. Team Kennis was verantwoordelijk voor de selectie van deskundigen. Hieronder bespreken we de samenstelling van het Team, haar werkzaamheden en de voorbeeldfunctie die het had op andere teams.

Samenstelling Team Kennis

Aan het eind van bijeenkomst 2 meldden deelnemers van de groepen van drie subthema's zich aan voor Team Kennis. Team Kennis bestond uit een diverse groep van tien deelnemers. Voor de deelnemers van het burgerberaad was het namelijk belangrijk dat Team Kennis uit deelnemers met verschillende opvattingen en achtergronden werd samengesteld. Volgens deelnemers en de projectorganisatie vormde Team Kennis een afspiegeling van het burgerberaad wat betreft opvattingen en achtergronden. Ook gaven deelnemers Team Kennis mee dat er over elk onderwerp experts met verschillende of tegengestelde perspectieven op het onderwerp uitgenodigd zouden moeten worden.

Werkzaamheden Team Kennis

Zoals gezegd, kreeg Team Kennis de opdracht deskundigen te koppelen aan de kennisbehoeftes van de deelnemers. Daarmee legden ze de basis voor het programma van het kennisfestival. Tussen bijeenkomst 2 en 3 heeft het team overlegd om te komen tot een lijst met deskundigen die recht deed aan de behoeften van het NBK. Het team kwam driemaal online samen met de projectorganisatie. Bij één van deze overleggen waren vier leden van de Wetenschappelijke Werkgroep aanwezig. Na bijeenkomst 3 is het team ook nog een keer online bijeengekomen. Aan het begin van bijeenkomst 3

lichtten vier leden van Team Kennis toe hoe ze tot de keuze voor deskundigen voor het kennisfestival waren gekomen.

Selectie van deskundigen

Er was een conceptlijst opgesteld met namen van uiteenlopende deskundigen. Deze lijst was tot stand gekomen door inbreng vanuit de Wetenschappelijke en Ambtelijke Werkgroep, en suggesties van verschillende stakeholders waaronder enkele fracties van de Tweede Kamer.[56] Aan het eind van bijeenkomst 2 (en daarvoor o.a. ook per mail) hadden ook deelnemers namen naar voren gebracht die hieraan toegevoegd zijn. Zo ontstond een lijst van bijna 300 namen. Deze conceptlijst bevatte namen van voornamelijk wetenschappers en ambtenaren. De namen werden gekoppeld aan de kennisgebieden die door het burgerberaad naar voren waren gebracht zodat waarbij er telkens enkele suggesties voor deskundigen per kennisgebied werden gegeven.[57] Deze lijst met namen per kennisgebied vormde het startpunt voor de besprekingen van Team Kennis.

Leden van Team Kennis gaven aan (naast wetenschappers en ambtenaren) ook meer andere typen deskundigen te willen uitnodigen. Het streven was om verschillende perspectieven op een onderwerp te laten zien zodat het aanbod van deskundigen de diversiteit van de deelnemers van het burgerberaad zelf zou weerspiegelen. Soms gaf Team Kennis aan dat geen van de opties voldeed en werd verzocht om nieuwe opties te zoeken. De programmaorganisatie vond het belangrijk dat voorkomen werd dat desinformatie zou worden gedeeld met het burgerberaad. De Wetenschappelijke Werkgroep bracht het belang van een heldere positionering van verschillende soorten kennis, van wetenschappers en belangenbehartigers, naar voren zodat de status van kennis voor deelnemers duidelijk was.

Leden van Team Kennis gaven aan dat hun behoefte aan meer diversiteit van opvattingen van deskundigen soms schurende gesprekken met de programmaorganisatie met zich meebracht die onder grote tijdsdruk plaatsvonden. Er waren vier weken tussen bijeenkomst 2 en 3 voor het uitnodigen van deskundigen. Zowel Team Kennis als de programmaorganisatie hebben aangegeven tevreden te zijn met de uitkomst van dit proces, het programma met deskundigen.

[56] Alle fracties kregen de kans om namen aan te leveren; sommige hebben dat gedaan, andere niet.

[57] Lang niet voor alle kennisbehoeften waren namen beschikbaar op longlist. Daarom is deze door projectorganisatie aangevuld met aanvullende suggesties van beide werkgroepen en gericht uitvragen bij stakeholders.

Box 3.2.2b In hun eigen woorden: leden van Team Kennis over de keuze van deskundigen

Dit zeiden geïnterviewde leden van Team Kennis over de keuze van deskundigen:[58]

Uit het groepsinterview met D1 en D2:

D1. [D]e organisatie kwam met de eerste voorzet, dus. De organisatie had naar aanleiding van het hele document twee of drie voorstellen bij elk thema gemaakt, er waren wel 25 of tot 30 thema's op dat moment ofzo. Echt heel veel. We hebben over die voorzet gesproken en soms kwam het dan voor dat we eigenlijk vrij snel akkoord waren. (…) Goed, en soms zat er tussen die twee of drie nog niet iemand tussen die helemaal paste in onze ogen bij dat specifieke thema. En dan gaven eigenlijk de opdracht weer terug van joh zijn er, is er nog iemand anders en dan was er iemand, want er zaten best wel wat mensen van de organisatie ook bij, die zeiden 'oh, maar ik ken nog wel iemand bij Rijkswaterstaat. Die kan ik wel even vragen'. Dus dat is ook wel een aantal keer gebeurd. [D2.] Ja en ik vond de eerste selectie, vond ik echt heel eentonig. Zeg maar dus heel veel van de WUR, heel veel van de universiteiten, zeg maar ja, en dat vond ik niet OK. We wilden een wat breder palet van deskundigen hebben. (…) [D1.] Daar gingen we over discussiëren, want bij ons binnen dat team hadden we het gevoel van 'Ja, we willen niet alleen maar ambtenaren of we willen niet alleen maar mensen uit de universiteit.' We willen daar een beetje diversiteit in creëren zodat je niet alleen dezelfde soort verhalen als het ware hebt of dezelfde soort meningen bij elkaar.

Uit het interview met D3:

D3. Dat je iedereen hebt gesproken, dat vonden wij eigenlijk het allerbelangrijkste. Je kan niet, je kan niet zeg maar een adviesrapport gaan maken als je alleen maar deskundigen hebt die één kant uitgaan, terwijl juist de groep mensen die gekozen is voor het burgerberaad net heel divers is.

[58] In de boxen in dit onderdeel van het rapport staan quotes uit interviews met drie geïnterviewde leden van Team Kennis. Ter achtergrond willen we hier nog wat extra informatie geven over hoe deze interviews met leden van Team Kennis tot stand zijn gekomen. Op 30 september 2025 hebben wij als onderzoekers aangegeven aan de projectorganisatie dat we graag een diverse groep leden van Team Kennis wilden interviewen, divers ook inzake betrokkenheid en ervaringen en tevredenheid met de werkzaamheden van het team om zo een volledig mogelijk beeld te krijgen van de beleving van de werkzaamheden. Op 14 oktober 2025 hebben we van de projectorganisatie een lijst met drie namen doorgekregen (zij hadden 1 extra persoon gecontacteerd, die reageerde niet). Wij hebben de drie personen aangeschreven en hebben met alledrie een interview gedaan. Een groepsinterview met twee leden vond plaats op 27 oktober 2025. Een apart interview vond plaats op 21 november 2025 - deze deelnemer was nl. in oktober op vakantie (zie ook bijlage 1, onderzoeksverantwoording).

Programma: plenaire sessie of niet?

Leden van Team Kennis vonden het belangrijk dat er debatten waren tussen deskundigen met verschillende perspectieven. Sommige leden van Team Kennis wilden een debat tussen Maarten Van Aalst (KNMI) en Marcel Crok (Clintel) plenair laten plaatsvinden. De projectorganisatie en Team Ontwerp hadden vier rondes van kleinschalige gesprekken voor ogen. Om interactie tussen deelnemers en deskundigen mogelijk te maken was namelijk gekozen voor het programmeren van vier rondes met kleinschalige gesprekken. Een plenair debat paste hier niet in. De projectorganisatie gaf tevens aan dat mogelijk niet het hele burgerberaad behoefte had aan een plenaire sessie en dat als er een sessie plenair zou zijn, er mogelijk verschillende ideeën binnen het burgerberaad zouden zijn over welke sessie plenair zou moeten zijn.

Om een beslissing te kunnen nemen stelde de organisatie daags voor bijeenkomst 3 voor om een peiling te organiseren bij alle deelnemers om te kijken in hoeverre er een brede behoefte was aan een plenaire sessie. Deelnemers werd gevraagd binnen 24 uur te reageren. In een informatie mail werden de volgende twee vragen werden voorgelegd aan de deelnemers:

1. *Moeten we, in aanvulling op het programma met de 4 rondes, ook nog één plenaire sessie met deskundigen extra organiseren, waar het hele burgerberaad tegelijk aan mee doet?*
2. *Als JA, welke sessie uit het programmaboekje zou je dan extra plenair, met het hele burgerberaad tegelijk, willen laten plaatsvinden?*

Op de peiling reageerden 130 deelnemers. Een meerderheid sprak zich uit tegen het programmeren van een plenaire sessie.[59] Op basis van de uitkomst van deze peiling werd geadviseerd door Team Kennis om geen plenair debat te organiseren.

Achteraf gaven sommige van de leden van Team Kennis aan niet tevreden te zijn met de vraagstelling die aan deelnemers was voorgelegd: hen ging het specifiek om het debat tussen Maarten van Aalst en Marcel Crok, en dat kwam niet expliciet terug in deze vraagstelling. De organisatie gaf aan de keuze gemaakt te hebben om de vraag te verbreden om duidelijkheid te krijgen over de behoefte in algemene zin aan een plenaire presentatie, om vervolgens te vragen welke deskundige hiervoor gevraagd zou moeten worden. Zo konden deelnemers die wel een plenaire sessie wilden, maar een andere dan deze ene sessie, dit ook aangeven.

Tijdens bijeenkomst 3 bleken de twee sessies van het debat populair. Er was initieel plek voor circa 15 deelnemers en sommige deelnemers konden daardoor deze eerste sessie niet bijwonen omdat ze vol was. In de tweede sessie heeft de organisatie extra stoelen bijgezet, maar dit leverde desalniettemin wel frustratie op bij sommige leden van Team Kennis (zie ook Box 3.2.2c).

[59] 13 deelnemers stemden voor een plenaire sessie tussen Van Aelst en Crok.

Box 3.2.2c In hun eigen woorden: leden van Team Kennis over 'plenair of niet?'

Uit het groepsinterview met D1 en D2:

D2. Ja, en toen was het punt. Toen hadden we zeg maar de programmaboekjes en hadden ze dus een tegengeluid ingepland, maar heel kort. En we zeiden al van, dat gaat problemen opleveren. Nou dat bleek dus inderdaad het geval te zijn, want iedereen wilde juist daarheen. Er waren veel te weinig stoelen, veel te weinig tijd. Ja, die Clintel had maar twee sessies. [D1.] Nou uiteindelijk zaten zij in een hok waar 20 man in kon, terwijl eigenlijk ja, er stond gewoon een rij voor. Ik heb hem gezien.

Uit het interview met D3:

D3. En toen hebben wij nog gezegd In de ochtend, want één van ons was gaan kijken, ik zie maar zoveel stoelen. Hier gaan mensen naartoe. Zet meer stoelen neer en ga niet mensen wegsturen, want dan krijg je alleen maar meer drama. Weet je alles wat natuurlijk gebeurd is, hadden wij al lang voorspeld. Dus dus dat en uiteindelijk hebben wij ons ongenoegen ook echt geuit, want we hebben een soort van nagesprek daarna nog gehad met het team en we hebben echt gezegd dat over het algemeen ging het best wel goed. (…) Maar dat was echt iets wat wij gewoon echt niet OK vonden. En, ja, dat hebben ze gehoord.

Conclusie

Het komt niet vaak voor bij een burgerberaad dat deelnemers zo'n grote invloed hebben op de keuze van deskundigen, meestal wordt dit gedaan door een wetenschappelijke werkgroep (Lightbody & Roberts, 2019: 234).

Het was een ingewikkeld proces dat onder grote tijdsdruk plaatsvond om tot een lijst van deskundigen te komen die recht deed aan de diversiteit en de behoefte van deelnemers. Het voorwerk dat was gedaan door het opstellen van een eerste lijst met voornamelijk wetenschappers en ambtenaren, leidde tot reactie van Team Kennis waarbij zij meer diversiteit wilden. De organisatie ging hier responsief mee om, wat het gevoel van eigenaarschap voedde.

Er ontstond spanning tussen de projectorganisatie en sommige leden van Team Kennis over of een debat plenair zou moeten plaatsvinden. Dit beslissing hierover werd middels een peiling voorgelegd aan het burgerberaad. Hoewel de peiling leidde tot een besluit, waren sommige leden van Team Kennis na afloop van bijeenkomst 3 gefrustreerd over de gang van zaken.

De werkzaamheden van Team Kennis laten zien dat het betrekken van deelnemers bij belangrijke keuzes over kennisvoorziening kunnen helpen bij het vergroten van het ervaren eigenaarschap (zie ook Figuur 3.2.3a). Tegelijk wijzen ze er ook op dat de praktische uitvoering van een dergelijke betrokkenheid nauw luistert, zeker bij gepolariseerde thema's zoals klimaatverandering.

3.2.3 Bijeenkomst 3:

Kennisfestival. Leren en dromen



Inleiding

De derde bijeenkomst bestond uit een programma van een dag, i.p.v. twee. Op zaterdag vond een kennisfestival plaats. Dit was zowel qua omvang van de voorbereiding in relatie tot de beschikbare tijd, als qua praktische uitvoering op de dag zelf een enorme inspanning van de projectorganisatie.

Er was een zeer ruim aanbod met vier rondes van elk circa 20-30 kennissessies. De diversiteit van het aanbod was groot met meer dan 50 deskundigen die varieerden wat betreft het soort kennis (wetenschappelijke, ambtelijke, ervaringsdeskundigheid of stakeholderkennis) dat zij in brachten, qua achtergronden en opvattingen. Sommige sessies werden in alle vier de rondes aangeboden, andere in twee of drie.

Er werd gebruikgemaakt van een variatie van vier verschillende werkvormen die werden gefaciliteerd door een gespreksbegeleider. Er waren vijf zogenaamde liveshows, waarin twee of drie deskundigen met uiteenlopende of tegengestelde opvattingen met elkaar in gesprek gingen. Er waren 25 verschillende sessies waarin deelnemers na een korte presentatie van een of meer deskundigen vragen konden stellen. In een aantal gevallen was er ondersteuning van een illustrator ter ondersteuning van de kennis. Er waren twee kennissessies met dialoogtheater waarin een aantal dilemma's met betrekking tot een bepaald vraagstuk werden uitgespeeld en besproken. Tot slot waren er voor elk thema meerdere klimaatcasino's, een spelvorm waarin het beantwoorden van kennisvragen door een deskundige centraal staat.

Er was een programmaboekje met alle sessies (algemeen en per thema) voor de dag voorzien van een plattegrond. Hierdoor was het duidelijk wie de deskundige(n) was of waren (naam, organisatie en expertise) en de gespreksvorm. Ook werd aan de hand van enkele voorbeeldvragen het kennisgebied van de deskundige(n) toegelicht.

3.2.3a Observaties bijeenkomst 3

Dag 1: Kennissessies

Voor de start van het kennisfestival gaven vier deelnemers van Team Kennis een heldere toelichting op het proces op het programma van de dag en de keuze voor

deskundigen. Hierbij werd de rol van Team Kennis en de Wetenschappelijke, Ambtelijke Werkgroep en belanghebbenden toegelicht en de tussentijdse raadpleging van deelnemers over een plenaire kennissessie. Deze leden van Team Kennis legden verantwoordelijkheid af over het proces en de uitkomsten ervan, de genodigden deskundigen. Het aanbod aan deskundigen werd geaccepteerd door de deelnemers. Dit toont dat het eigenaarschap voor de keuze voor deskundigen bij deelnemers lag.

Er werd gesproken in veelal kleine groepjes (beoogd 5-15 deelnemers) met een gespreksbegeleider. In de meeste kennissessies stond vraag en antwoord tussen deelnemers en deskundigen centraal. Soms ontstond er discussie tussen deelnemers en deskundigen, maar niet tussen deelnemers onderling. De invulling van de rol van gespreksbegeleiding liep uiteen wanneer er discussie ontstond tussen deelnemers en deskundigen. Soms liet de gespreksbegeleider het begaan en in andere sessies speelde deze een actieve rol in de begeleiding van het gesprek.

Hoewel de kennissessies in veel opzichten van elkaar verschilden, verliepen ze over het algemeen goed.

Deelnemers konden zelf kiezen welke sessie ze bijwoonden. Dit heeft bijgedragen aan het eigenaarschap van deelnemers. De observaties laten zien dat dit ook heeft geleid tot zelfselectie, waarbij deelnemers hebben gekozen voor kennissessies waarin hun bestaande opvattingen werden bevestigd in plaats van op zoek te gaan naar nieuwe, andere perspectieven.

Ook de uitvoering van sommige kennissessies heeft bijdragen aan bevestiging van bestaande opvattingen. De liveshows die werden aangekondigd als een dialoog tussen deskundigen hadden het karakter van een debat. Soms was dit een debat tussen de twee deskundigen met verschillende perspectieven op het klimaatprobleem.[60] Soms was dit een gesprek tussen de deelnemers en de deskundigen zoals bij de sessie over klimaatkosten. Debat is een gespreksvorm die vaak niet bijdraagt aan nieuwe inzichten, maar verschillen tussen voor- en tegenstanders met een bepaald gezichtspunt vergroot (Cuppen, 2012). In enkele kennissessies stelden deelnemers kritische vragen en uitten zij zich soms weinig respectvol naar deskundigen.[61] We hebben niet geobserveerd dat gespreksbegeleiders deelnemers hierin begrensden.

Tot slot was het gevolg van het grote aanbod en de populariteit van sommige kennissessies dat aan een aanzienlijk deel van de sessies werd deelgenomen door minder dan vijf deelnemers. Dit zijn, ook als een sessie in meerdere rondes werd aangeboden, erg kleine groepjes om kennis te ontsluiten voor het gehele burgerberaad.

[60] Overigens ging het hierbij dan niet om een direct debat: er was een gespreksbegeleider bij en er werden vragen gesteld uit publiek.

[61] Voor de volledigheid: het woord ‘enkele’ wordt hier gebruikt om te verwijzen naar een klein deel van het geheel aan geobserveerde groepen (cf. onderzoeksverantwoording).

3.2.3b Deelnemersbeleving kernelementen bijeenkomst 3

Zoals we eerder zagen, vormde de groep deelnemers van het NBK op het gebied van attitude over het klimaat een goede afspiegeling van de Nederlandse samenleving. Dat betekende ook dat de groep op dat punt zeer divers samengesteld was en daarmee was het te verwachten dat bij verschillende deelnemers verschillende kennisbehoeftes en -verwachtingen waren. Bijeenkomst 3 stond in het teken van kennis en werd door de organisatie omschreven als het 'kennisfestival'. Voelde het voor de deelnemers ook als een feest? Is de organisatie er in geslaagd en wat leren we hieruit voor toekomstige burgerberaden over beladen thema's waar er onder de deelnemers verschillende kennisbehoeftes leven?

1. Gemiddelde rapportcijfer

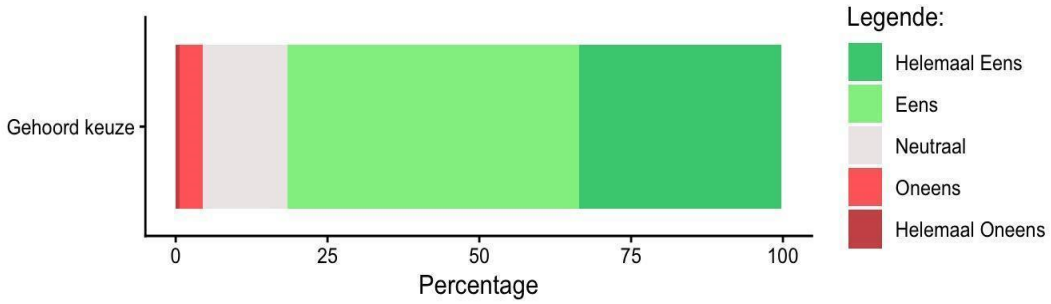
De deelnemers gaven de derde bijeenkomst een 7,9/10 (met een standaarddeviatie van 0,90, wat aangeeft dat het gros van de antwoorden 8 of hoger was: maar liefst 70.4% van de respondenten gaf een score 8 of hoger). Dit rapportcijfer is duidelijk hoger dan bij de vorige twee bijeenkomsten en geeft aan dat de deelnemers erg tevreden waren. Aan deze bijeenkomst was duidelijk veel behoefte bij de deelnemers en over de gehele breedte werd deze sessie als positief ervaren. Slechts één deelnemer gaf een onvoldoende (5/10). Deze deelnemer gaf aan dat hij meer tijd wilde voor de discussie tussen Van Aalst en Crok.

2. Beleving procedurele rechtvaardigheid: voldoende gehoord bij keuze deskundigen?

In de aanloop naar de derde bijeenkomst kozen alle deelnemers van het burgerberaad samen aan welke soorten kennis ze behoefte hadden en welke profielen van deskundigen ze dus zochten. Op basis hiervan maakte een diverse groep afgevaardigden van de deelnemers ('Team Kennis') een selectie van deskundigen voor het Kennisfestival (zie tussen bijeenkomst 2 en 3: De rol van *Team Kennis)*. Ook werden alle deelnemers bevraagd via een peiling of men behoefte had aan een plenaire sessie (en zo ja welke). Bij de start van bijeenkomst 3 kregen enkele leden van Team Kennis ook het podium om toe te lichten hoe ze te werk waren gegaan.

De deelnemers hadden dus een zeer belangrijke rol en een mate van eigenaarschap over de selectie van deskundigen die zeer uitzonderlijk is bij burgerberaden (Harris, 2019: 50-51). Hoe hebben de deelnemers dit ervaren: voelden zij zich gehoord? Vanuit het oogpunt van ervaren procedurele rechtvaardigheid was dit de cruciale vraag bij bijeenkomst 3. Zoals Figuur 3.2.3a laat zien, was dit voor veruit het grootste deel van de deelnemers het geval. Maar liefst 81.5% van de deelnemers was het (helemaal) eens met de stelling dat de deelnemers van het burgerberaad voldoende gehoord zijn bij de keuze van de deskundigen. Slechts 4,4% van de deelnemers was het hier (helemaal) mee oneens.

Figuur 3.2.3a Deelnemers over of ze zich voldoende gehoord voelen bij de keuze van deskundigen



Noot: N = 135. Gebruikte vraag: "Als je denkt aan de keuze van deskundigen, in hoeverre ben je het dan eens met volgende stelling? De deelnemers van het burgerberaad zijn voldoende gehoord bij de keuze van deskundigen."

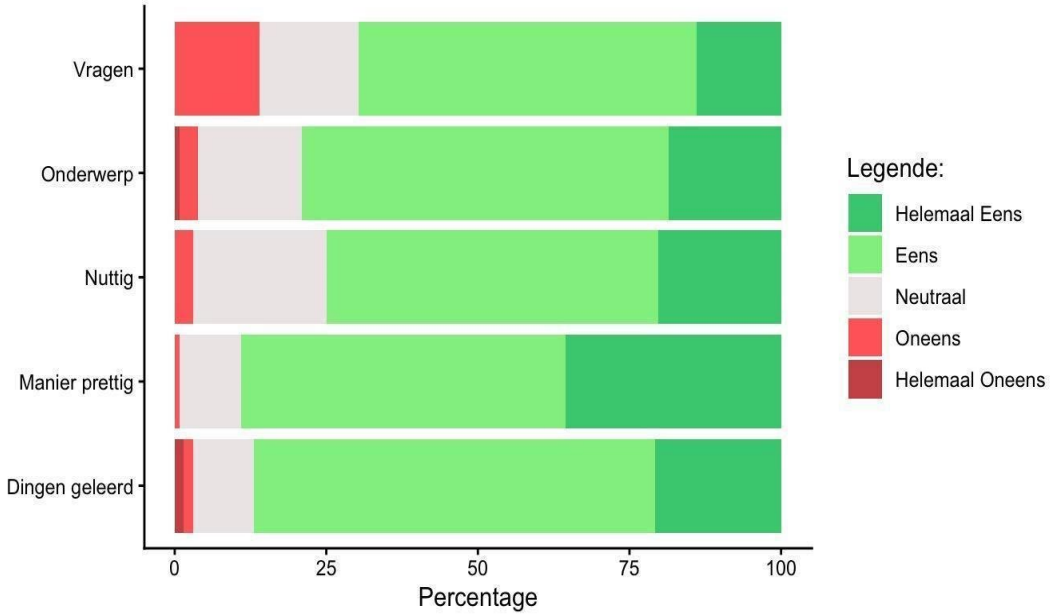
3. In gesprek met deskundigen

De deelnemers waren ook zeer tevreden met hun interacties met de deskundigen en konden de verschillende manieren om met deskundigen in contact te komen (zoals klimaatcasino, dialoogtheater, een gespreksvorm met een tekenaar en gesprekken onder begeleiding van een gespreksbegeleider) algemeen genomen erg waarderen. Veruit de meeste deelnemers waren het eens met de stellingen dat men informatie kreeg over onderwerpen waar men meer over wilde weten, dat de informatie nuttig was voor het schrijven van de aanbevelingen, dat men de manier waarop men in gesprek ging met deskundigen prettig vond en dat men dingen geleerd had die men nog niet wist.

De enige stelling waar een klein groepje deelnemers het mee oneens was, was dat men voldoende tijd had om vragen te stellen aan de deskundigen. Deze deelnemers vonden het vaak jammer dat het kennisfestival maar 1 dag duurde en wilden (nog) meer vragen stellen, zo bleek uit de toelichting die de deelnemers op de vragenlijst konden toevoegen aan hun antwoorden op onderstaande stellingen (middels een open vraag).[62] Ook dit geeft aan dat aan deze bijeenkomst veel behoefte was en dat men de inhoud van de bijeenkomst erg waardeerde.

[62] Dat zagen we overigens ook bij de toelichting die men in een open vraag kon geven op het rapportcijfer dat men de bijeenkomst gaf. Veel deelnemers wilden meer en een achttal deelnemers gaf aan dat de sessie waar men naartoe wilde vol zat.

Figuur 3.2.3b Deelnemers over de sessies met de deskundigen



Noot: N = 129, 129, 128, 129 en 130. Gebruikte vragen: "Geef aan in hoeverre je het eens bent met de stellingen over de gesprekken met de deskundigen: ik had voldoende tijd om vragen te stellen aan de deskundigen"; "ik kreeg informatie over de onderwerpen waar ik meer over wilde weten"; "ik kreeg informatie die nuttig is als we straks adviezen gaan schrijven"; "ik vond de manier waarop we met deskundigen in gesprek gingen prettig"; "ik heb dingen geleerd die ik nog niet wist."

Box 3.2.3a In hun eigen woorden: beleving van de verschillende werkvormen om met deskundigen in contact te komen

Het NBK koos bewust voor variatie bij het overbrengen van kennis door deskundigen. Er werd een mix aangeboden van verschillende soorten kennis; kennis van wetenschappers, ambtenaren, ervaringsdeskundigen en belangenvertegenwoordigers. En er werd een breed scala aan verschillende gespreksvormen aangeboden, waaronder innovatieve vormen. Zoals we in Figuur 3.2.3b al zagen, ervoeren deelnemers deze variatie in het aanbod als zeer prettig. In de interviews diepten we deze algemene ervaring verder uit. Na bijeenkomst 3 interviewden we acht deelnemers, waarvan er zeven bij de bijeenkomst waren. Dit is wat de geïnterviewden zeiden over de verschillende werkvormen waar men bij aanwezig was:

1. Klimaatcasino (spelvorm met kennisvragen in een eenvoudig pokerspel, die gesprekken en verdiepende vragen op gang bracht):

D2: Ik vond het heel leuk. Alleen, ik kan niet multitasken. Ik kan niet twee dingen tegelijkertijd. En met meerkeuzevragen, dan moet ik de vraag zien.

D5: Het was in een casino. Dat was wel leuk om wat anders te hebben dan daarvoor. Maar ja, voor mij had het niet zo gehoeven, omdat het ook heel erg ja, dat leidde ook af van de inhoud. (…) Maar goed, Ik kan me voorstellen dat voor sommige mensen het fijn is dat ze niet vier keer hetzelfde hoeven te doen achter elkaar. En er was iemand bij die zich veel met het thema mee bezig hield en die kon er ook veel over vertellen. En dat was ook goed.

D6: Ik zat als eerste bij het klimaatcasino met een expert over gebruik van duurzame grondstoffen en eerst was ik een beetje dat ik dacht van, moet dit nou in zo een spelvorm, want ik wil gewoon mijn vragen stellen en komen we daar wel aan toe als we ook een soort quiz moeten doen. Dat was een beetje mijn concern, maar uiteindelijk lukt het me best wel goed om daar gewoon lekker in mee te gaan en had ik ook wel ingezien dat die ruimte om mijn vragen te stellen er wel was, en ja voorzag zij ons als groepje aan die tafel, ook wel van goede informatie.

D7: Ja uiteindelijk heb ik het als heel leuk en leerzaam ervaren (…) en het was in de vorm van het klimaatcasino, dus ze maakten er een beetje spelletje van. (…) [V]ragen stellen naar de naar de deskundige, dus dat vond ik in het begin een beetje lastig, want ja, je bent eigenlijk een spelletje aan het spelen (…) De casino-leider zal ik het even zo zeggen, die wilde ook de quiz afmaken voordat we verder ging naar andere dingen en toen had ik zoiets van ja, maar ik zit hier eigenlijk ook gewoon om kennis mee te krijgen.

2. Dialoogtheater (acteurs speelden dilemma's uit; deelnemers stelden tussendoor vragen en deden suggesties die werden nagespeeld):

D1: Dat was op zich een heel interessant onderwerp. Alleen dat werd gepresenteerd in de vorm van een… Eh.. Theater. Dat vond ik eigenlijk het verhaal een beetje teniet doen. Er was dan een dialoogtheater, was dat inderdaad. Dus terwijl hij zo'n verhaal deed, waren er dan twee acteurs die eigenlijk dan de mening of de ervaringen van Nederlanders die daar dan mee moesten dealen, gingen uitbeelden eigenlijk. (…) [H]et was een beetje een timide sessie daardoor. En de presentator was aan het praten en de acteurs team die waren dan in discussie. En wij moesten dan vertellen wat wij er dan van vonden. Ik vond dat niet goed werken.

D3: [O]ver die theateropstelling was ik ook erg, die vond ik erg goed, omdat je daar een beetje de dilemma's terugziet waar je zelf mee worstelt.

D4: God, wat was dat met iets met theater, dialoogtheater? Of wat dan ook is dat daarbij? Ja, ja had voor mij niet per se gehoeven, zeg maar. (…) Ik weet niet het het het het vernauwde het gesprek heel erg. (…) Ja, word je ook steeds, zeg maar uit je gedachtenstroom gehaald.

3. Liveshow (gesprek onder leiding van een host tussen deelnemers en één of meerdere deskundigen met verschillende perspectieven):

D7: De deskundige zelf nam daar in de leiding en die heeft ook duidelijk, zeg maar, een eigen verhaaltje ook eerst gedaan en daarna van als je daar nog vragen over hebt, dan mag je dat ook gewoon stellen. En wat knaagt er nu echt bij jullie? Dus Het was niet van oh, ik lees riedeltje op en jullie moeten luisteren. Hij was van 'Ik zit hier voor jullie, dus kom maar met die vragen' en dus dat voelde wel heel prettig.

D2: Het was heel leuk. Het was heel leuk.

4. Visuele ondersteuning (gesprek met een deskundige, waarbij een illustrator live meetekende om kennis, vragen en dilemma's te verduidelijken):

D6. Als tweede zat ik bij een gedragswetenschapper, daar was iemand aan het tekenen. (…) Bij de vierde ronde zat ik bij wetenschap en waarheidsvinding ook met de tekenaar. (…) Ja, wat vond ik daarvan? Ik weet het niet zo goed. Leuk dat er zijn. Ik ben tekenaar van beroep, dus Ik vind het leuk om te zien. Maar ik had nou niet het idee dat het zeg maar dat het nuttig was…. Mensen gingen niet daarna nog naar die poster kijken of zo dus. Ik denk dat het veel beter toegepast had kunnen worden.

D7. Ze maakten gebruik van visuele ondersteuning, dus ze tekende ondertussen, zeg maar, en daar zetten ze dan kernwoorden bij. Dat vond ik persoonlijk heel erg fijn om het zeg maar een klein beetje visueler te maken. Zo bleef het bij mij ook wat makkelijker hangen, zeg maar waar erover gepraat werd.

5. Gespreksbegeleider (deskundige pitchte kort zijn expertise; daarna leidde een gespreksbegeleider het gesprek):

D1: Ik vond dus die kleine sessies goed. Al moet ik ook zeggen dat de gespreksleiders daar natuurlijk ook een hele belangrijke rol in spelen.

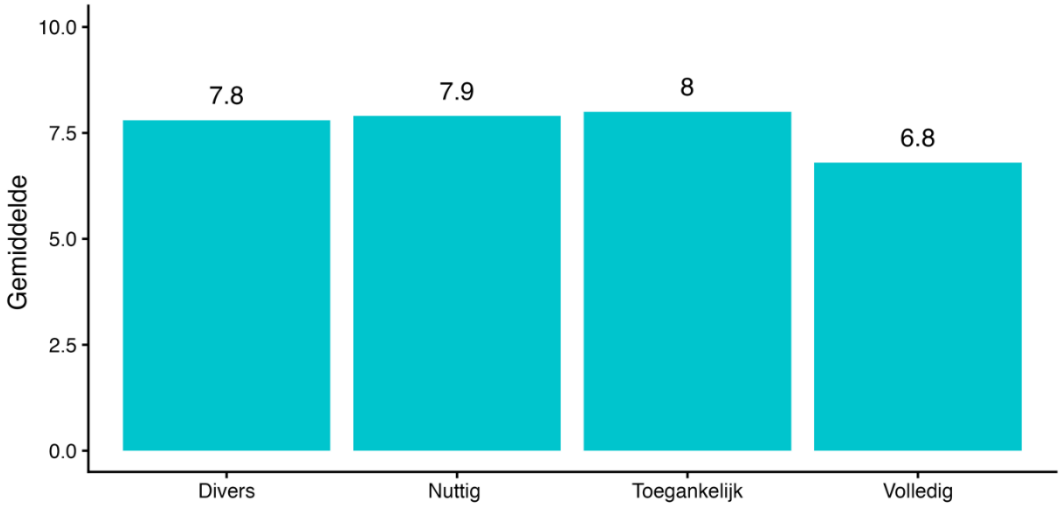
D3: Ja, ik vind dat een goed systeem. Dat je ook in kleinere groepen bij elkaar kan. De grote groep, dan blijft het vaak wat algemeen.

4. Informatie

De positieve evaluatie van het Kennisfestival zien we ook terug bij de evaluatie van de informatie die men kreeg. De gemiddelde cijfers voor de diversiteit, het nut, de toegankelijkheid en de volledigheid van de informatie zijn allemaal beduidend hoger dan bij de vorige twee bijeenkomsten. Vooral de gemiddelde waardering voor de diversiteit van de informatie (+1,0 tegenover bijeenkomst 2) en volledigheid (+0,9 tegenover bijeenkomst 2) zijn opvallend hoger.[63]

[63] Een aanvullende ANOVA-analyse laat zien dat er enkel een significant verschil is tussen de deelnemers die zich helemaal geen zorgen maken over klimaatverandering en mensen die zich

Figuur 3.2.3c Deelnemers over de informatie tijdens bijeenkomst 3 (gemiddelde, schaal: 0 tot 10)



Noot: N = 129, 133, 130 en 127. Gebruikte vragen: "Als je denkt aan de informatie die je tijdens deze bijeenkomst hebt gekregen, in hoeverre ben je het dan eens met volgende stellingen? Ik vond de informatie divers"; "nuttig"; "toegankelijk"; "volledig." De schaal liep van 0 tot 10 van *helemaal niet eens* tot *helemaal wel eens*.

3.2.3c Conclusies bijeenkomst 3

Bijeenkomst 3 bestond uit één dag, namelijk het kennisfestival. Na de veldbezoeken vroeg deze bijeenkomst wederom een enorme inspanning om het kennisfestival inhoudelijk en praktisch in korte tijd voor te bereiden, in samenwerking met Team Kennis en de Wetenschappelijke Werkgroep, en goed uit te voeren.

Deelnemers waren in overgrote meerderheid zeer tevreden over het kennisfestival. Dat was gegeven de diverse samenstelling van de groep, geen vanzelfsprekendheid. Het is waarschijnlijk dat de rol van Team Kennis bij de selectie van deskundigen hieraan heeft bijgedragen, zoals bv. blijkt uit hoe breed het gevoel gedragen was dat men gehoord is bij deze keuze.

Hoewel er op veel plekken in het gebouw kennissessies plaatsvonden waar een groot aantal deskundigen bij betrokken was, konden deelnemers hun sessies goed vinden en verliepen deze goed. Qua werkvormen gaven deelnemers aan de kleinschalige sessies te hebben gewaardeerd omdat men daar de verdieping kon vinden die men zocht.

veel zorgen maken. Er is daarentegen bv. geen significant verschil tussen de deelnemers die zich niet zoveel zorgen maken en zij die zich veel zorgen maken.

Tussen bijeenkomst 3 en 4:

Video’s met deskundigen en factchecks



Inleiding

Deelnemers konden tijdens bijeenkomst 3, het kennisfestival, vier sessies bijwonen. Om hen toegang te geven tot de informatie uit de kennissessies die zij niet bij konden wonen, werden korte interviews afgenomen op video van alle deskundigen. Door deze video's op de openbare website te plaatsen, beoogde de organisatie tevens bij te dragen aan de transparantie van het NBK. Er was gecommuniceerd dat de video's een week na het kennisfestival online zouden komen te staan.

Structuur video's

De video's kenden een vaste structuur aan de hand van een aantal vragen en duurden een paar minuten. Ook werd een aanduiding gegeven van het type deskundige: wetenschapper, ambtenaar, ervaringsdeskundige of belangenvertegenwoordiger. De deskundigen werden gevraagd (1) over welk onderwerp ze met het burgerberaad in gesprek gingen, (2) wat de meeste/belangrijkste vragen waren en (3) wat de belangrijkste inzichten waren.

Gebruik video's door deelnemers

Hebben de deelnemers de video's ook gebruikt? Vlak voor bijeenkomst 4 vroegen we aan de deelnemers of men de video's ook gebruikt had.[64] De video's waren breed bekend: 78,3% wist dat er video's op de website stonden en 57,1% heeft er 1 of meer gekeken. Van de deelnemers vond 62,9% de video's (zeer) nuttig en slechts 1,4% (helemaal) niet nuttig.

[64] Er was in de vragenlijst bij de start van bijeenkomst 4 geen vraag opgenomen over de factchecks.

Factchecks

Nadat de video's waren gemaakt werden er factchecks uitgevoerd. Voor het uitvoeren van deze factchecks werden volgende redenen genoemd in het verslag van de factcheck (OFL, 2025) en in onze interviews met de projectorganisatie en de Wetenschappelijke Werkgroep.

Deelnemers hadden zelf naar voren gebracht het lastig te vinden om de betrouwbaarheid van kennis te beoordelen. Tevens wilde het projectteam voorkomen dat via het NBK onjuiste of desinformatie zou worden verspreid. Bij het bekijken van alle video's voor publicatie ontstond namelijk twijfel over de juistheid van sommige uitspraken van deskundigen.

Daarom besloot de projectorganisatie alle feitelijke uitspraken die deskundigen in de video's hadden gedaan, te onderzoeken op juistheid. Van in totaal 40 feitelijke uitspraken van deskundigen in de video's zou onderzocht moeten worden of ze in overeenstemming waren met de wetenschappelijke literatuur. De Wetenschappelijke Werkgroep werd gevraagd de factcheck uit te voeren.

Het oordeel van de factcheck (juist, onjuist of behoeft nuancering) werd gebaseerd op het advies van leden van de Wetenschappelijke Werkgroep met expertise op dat gebied. Wanneer er onvoldoende expertise bij de leden van de Wetenschappelijke Werkgroep was om de factcheck uit te voeren, werden andere wetenschappers om advies gevraagd. In eerste instantie was het de bedoeling om alle feitelijke uitspraken van deskundigen in de video's te controleren, later werd ervoor gekozen, mede vanwege de hoeveelheid werk die het factchecken met zich meebracht, om de zeven uitspraken te checken waar twijfel over bestond.

Uit de factcheck bleek dat de meeste uitspraken van de deskundigen in de video's wetenschappelijk te onderbouwen zijn, en niet in tegenspraak zijn met de belangrijkste wetenschappelijke publicaties over het betreffende onderwerp. Eén uitspraak werd als onjuist beoordeeld en van zes uitspraken (van vijf deskundigen) werd geoordeeld dat er toelichting of nuancering nodig was. De deskundigen die de zeven uitspraken hadden gedaan, werd de mogelijkheid geboden om te reageren op de factcheck. Vervolgens werd de reactie van de deskundige die de uitspraak had gedaan opnieuw voorgelegd aan de wetenschappers die de uitspraak hadden gecheckt. Zij zagen geen reden om hun beoordeling (juist, onjuist of behoeft nuancering) aan te passen. De reacties van deskundigen zijn toegevoegd aan het factcheck document.

Conclusie

De video's waren een goede manier om de kerninformatie uit de kennissessie met alle deelnemers, en het brede publiek, te delen en werden goed bekeken en gewaardeerd door deelnemers.

Het besluit van de projectorganisatie over- en de uitvoering van de factcheck vond plaats onder tijdsdruk. De vraag is of de factcheck zoals die nu is uitgevoerd deelnemers

heeft geholpen om de betrouwbaarheid van de uitspraken van deskundigen te beoordelen. Ook heeft de factcheck veel tijd gekost van betrokkenen.

Tot slot is ook dit een voorbeeld van de impact van polarisatie op kennisvoorziening tijdens een burgerberaad en de complicaties die dit met zich meebrengt. In de bestaande literatuur wordt hier vaak nauwelijks of niet bij stilgestaan (Lightbody & Roberts, 2019: 225), maar de ervaring bij het NBK geeft aan dat het goed is om hier op voorhand uitgebreid op voor te bereiden en een protocol voor het uitvoeren van een eventuele factcheck op te stellen.

3.2.4 Bijeenkomst 4:

Reflecteren en starten met de aanbevelingen



Inleiding

Bijeenkomst 4 vond plaats bij Radio Kootwijk, een monumentale locatie midden op de Hoge Veluwe. De locatie ademde een volstrekt andere sfeer uit dan de Rijtuigenloods in Amersfoort. Deze andere setting werd versterkt door de aankomst te voet vanaf het parkeerterrein en de ontvangst met muziek van een cellist op een zonnige dag in april.

Deze andere locatie en omgeving benadrukte de overgang naar een volgende fase in het proces van het burgerberaad. In dit weekend werd een begin gemaakt met inhoudelijke gesprekken over verschillende thema's. Er werd gewerkt aan een eerste aanzet voor aanbevelingen.

Plenair werd gesproken over de vraagstelling die aan het burgerberaad is voorgelegd door het Kabinet en de Tweede Kamer. Ook de uitgangspunten voor samenwerking zijn besproken. Tot slot werden de landelijke raadpleging en de kinderklimaattop gepresenteerd en toegelicht.[65]

Veel tijd werd doorgebracht met werken in kleine groepen. Deelnemers kregen in de loop van de bijeenkomst verschillende formats aangereikt die structuur boden aan het proces om tot adviezen te komen. Er werd gevarieerd in de samenstelling van groepen, werkvormen en groepsgrootte met als doel bij te dragen aan verspreiding van ideeën tussen deelnemers en verrijking van concept aanbevelingen.

3.2.4a Observaties

Dag 1: Plenaire verkenning van de vraagstelling

Doorgaans bevragen deelnemers de vraagstelling en kaders van het burgerberaad in de eerste of tweede bijeenkomst. Soms is hier ruimte voor uitgetrokken in het

[65] Dit was in de eerste bijeenkomst aangekondigd. Tijdens deze bijeenkomst werd de nadere invulling besproken met de Teams die betrokken waren bij het ontwerp van deze elementen, en de deelnemers van het burgerberaad konden inbreng delen voor de raadpleging.

programma en soms gebeurt dit op initiatief van deelnemers. De functie hiervan is dat deelnemers met elkaar betekenis geven aan de vraagstelling en de (inhoudelijke) kaders die ze hebben meegekregen. Een gedeeld begrip van de vraagstelling en kaders legt het fundament onder de adviezen van een beraad. Door deelnemers aan het NBK werden vanaf de eerste bijeenkomst kanttekeningen geplaatst bij de vraagstelling. Wat wordt verstaan onder 'beter voor het klimaat'? Is de vraagstelling te breed of is de focus op klimaat juist beperkend voor het formuleren van aanbevelingen? In de groep was sprake van diversiteit aan opvattingen over klimaat en kennis, maar ook waren er deelnemers voor wie het proces te traag verliep of andere die het tempo te hoog vonden. In bijeenkomst 4 werd door deelnemers gereflecteerd op de vraagstelling.

Na een check-in gericht op het zicht op het zichtbaar maken van gemeenschappelijkheid en verschillen tussen deelnemers werd een tweespraak gevoerd over de vraagstelling: 'Ik heb moeite met de vraag of niet.' In het midden van de ruimte lag een touw waar deelnemers omheen stonden. Per leeftijdsgroep namen drie deelnemers deel aan de tweespraak. De overige deelnemers stonden eromheen. Deelnemers in de binnenkring gaven afwisselend aan waarom ze de vraag wel en niet goed vonden. Hierbij verplaatsten ze zich van de ene naar de andere kant van het touw. Zo werden de verschillende perspectieven van deelnemers op de vraagstelling verkend. In de tweespraak brachten deelnemers naar voren positief te zijn over dat de vraag is voorgelegd aan het burgerberaad en dat de brede vraagstelling ruimte geeft aan alle adviezen. Er was moeite met de aanduiding 'beter' (vaag en normatief), klimaat (suggestie om klimaat te vervangen door Nederland of door milieu) en dat klimaatbeleid al vastligt. Er werd twee keer van perspectief gewisseld. Een deelnemer stelde voor de vraagstelling los te laten en als burgerberaad een andere vraag te kiezen. Aan de groep werd gevraagd om in tweetallen te reflecteren op de tweespraak.

In de tweede ronde positioneerden alle deelnemers zich aan een van beide kanten van de lijn om aan te geven 'of ze verder konden met deze vraagstelling'. Veruit de meeste deelnemers gaven aan door te kunnen met de vraagstelling, een kleine groep niet. Enkele deelnemers die zich hier niet in konden vinden, werd gevraagd 'wat zij nodig hadden om mee te gaan'. Op hun antwoorden werd niet ingegaan.

De werkvorm werd gehaast uitgevoerd wat ten koste ging van de zorgvuldigheid. De gespreksbegeleider was niet altijd even duidelijk in haar formuleringen, stappen in de werkvorm werden wat onzorgvuldig uitgevoerd. Er werd onvoldoende aandacht besteed aan de opvattingen van de minderheid. In de afsluitende ronde was de gespreksbegeleider enigszins sturend ten opzichte van deelnemers die niet mee konden gaan met de vraagstelling. De tweespraak werd niet goed afgerond: de conclusie was niet helemaal duidelijk. De hoofdgespreksbegeleider intervenieerde. Een aantal deelnemers die moeite hadden met de vraagstelling, onderschreven deze bij de afronding van het gesprek niet (hoorbaar of zichtbaar). Ook hield een aantal deelnemers zich helemaal afzijdig bij dit gesprek.

Door de tweespraak met een aantal deelnemers werd zichtbaar hoe de groep zich tot de vraagstelling verhoudt. Duidelijk werd dat de vraagstelling wordt gesteund door de

overgrote meerderheid van de deelnemers. Tegelijk was er een (klein) aantal deelnemers die om uiteenlopende redenen moeite hebben met de vraagstelling zoals die is voorgelegd aan het NBK.

Dag 1 en 2: Tafelgesprekken

Deze bijeenkomst werd er begonnen met een eerste aanzet voor de aanbevelingen. Dit bracht met zich mee dat veel tijd is doorgebracht met gesprekken aan tafel. In tafelgesprekken werd gesproken over 19 thema's. Deze thema's zijn door Team Rode Draden gedestilleerd uit de 'oogst' van eerdere bijeenkomsten en werden plenair toegelicht. Deelnemers kozen zelf het thema waar ze aan wilden werken. Ook was er ruimte om tussentijds te wisselen of om als 'bij' de gesprekken tussen tafels te verbinden.

Middels templates en gedetailleerde tijdschema's werd er structuur geboden in de gesprekken, maar er was ook ruimte om op een andere manier aan het werk te gaan. De begeleiding was vaak responsief. Als deelnemers de structuur niet als behulpzaam ervaarden, werd hier door sommige geobserveerde gespreksbegeleiders van afgeweken. In andere gevallen gebeurde dit niet.

Deelnemers waren bezig met een eerste aanzet voor aanbevelingen en werkten hier over het algemeen met enthousiasme aan. Er was opluchting voelbaar dat er eindelijk aan het schrijven van aanbevelingen gestart kon worden. In de geobserveerde tafelgesprekken dit weekend werd weinig teruggegrepen op de kennis die in bijeenkomst 2 en 3 was opgedaan om op basis hiervan te praten over aanbevelingen.

De geobserveerde gesprekken verliepen over het algemeen respectvol en constructief. Er was ruimte voor verschillende perspectieven op een thema. Het verloop van de gesprekken aan de tafels liep behoorlijk uiteen. Aan sommige tafels was er veel overeenstemming tussen deelnemers over de richting van de aanbevelingen en werd er gebrainstormd over mogelijke oplossingen waarbij op elkaars inbreng werd voortgebouwd. Aan andere tafels waren er grote tegenstellingen binnen de groep over de richting van de aanbevelingen waarover werd gesproken. Ook de mate waarin deelnemers de ondersteunende structuur die werd geboden in de gesprekken waardeerden liep uiteen.

De verschillen in het verloop van de tafelgesprekken hangen samen met het thema en de samenstelling van de tafelgroepen. Sommige thema's behoeven meer inhoudelijke verdieping en zijn minder omstreden dan andere. Er was bij een aantal geobserveerde gesprekken sprake van beperkte diversiteit aan perspectieven van de deelnemers aan tafel: deelnemers beslisten zelf bij welk thema ze aanschoven, wat zelfselectie met zich meebracht.

Uit eerdere observaties bleek dat de eerste drie bijeenkomsten er nog weinig tijd was geweest voor diepgaande deliberatie, verdiepende gesprekken tussen deelnemers, onder begeleiding van een gespreksbegeleider. Hoewel er verschillen waren tussen

geobserveerde groepen, vonden er ook deze bijeenkomst (nog) weinig verdiepende gesprekken plaats: deelnemers voerden oplossingsgerichte gesprekken.

3.2.4b Deelnemersbeleving kernelementen bijeenkomst 4

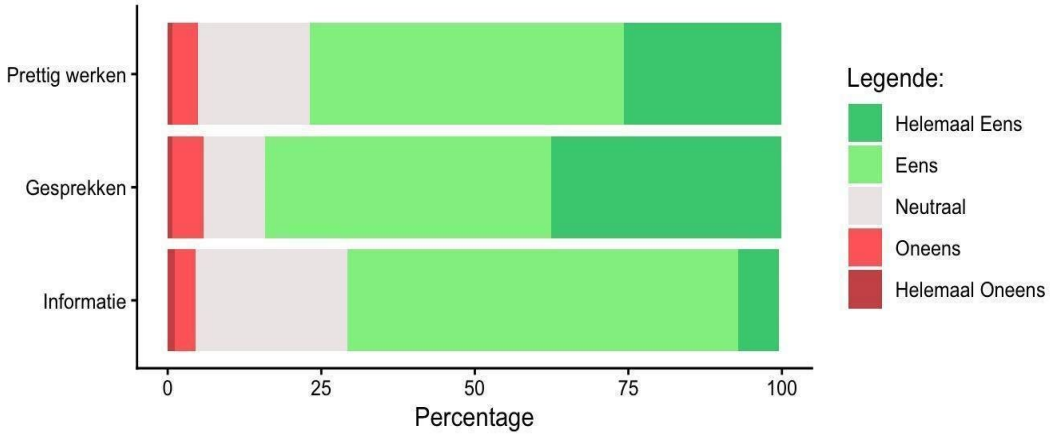
1. Gemiddelde rapportcijfer

De deelnemers waren gemiddeld zeer tevreden over de vierde bijeenkomst. Ze gaven de bijeenkomst gemiddeld een 7,4/10 (met een standaarddeviatie van 1,24, wat aangeeft dat er iets meer variatie in de rapportcijfers zat dan bij de vorige bijeenkomst(en). Een grote meerderheid van de deelnemers gaf een 8 of hoger (69 van de 120 respondenten die een cijfer gaven), Twee respondenten gaven de bijeenkomst zelfs een 10/10. Tegelijkertijd was er een kleine groep deelnemers die een laag cijfer gaf. Vier deelnemers gaven het weekend een onvoldoende.[66]

2. Werken aan de aanbevelingen

Na het kennisfestival gingen de deelnemers, zoals boven vermeld, aan de slag met het werken aan de aanbevelingen. Dat deden ze in verschillende rondes in kleine groepjes met templates die ze invulden.

Figuur 3.2.4a De deelnemers over het werken aan aanbevelingen tijdens bijeenkomst 4



Noot: N = 121, 120 en 121. Gebruikte vragen: "Tijdens deze bijeenkomst begonnen jullie met het maken van (concept)aanbevelingen. Als je denkt aan hoe dat ging, in hoeverre ben je het dan eens met volgende stellingen? Ik vond de manier waarop we aan aanbevelingen werkten prettig";

[66] Zoals bij elke vragenlijst na een bijeenkomst konden de deelnemers in een open vraag toelichting geven op hun rapportcijfer. Uit een analyse van de open antwoorden van de vier deelnemers die een onvoldoende gaven, blijkt dat zij met name vonden dat de zaterdagochtend sessie te lang duurde. Tijdens dat deel werd ingegaan op de samenstelling van de groep en werd middels een deep democracy werkvorm gewerkt omtrent de vraag die het burgerberaad was voorgelegd door de regering. Sommige deelnemers beleefden dit als langdradig en onnodig en wilden meteen aan de slag.

“In de gesprekken kwam iedereen voldoende aan het woord”; “De vorige bijeenkomsten gaven mij voldoende informatie om aan de aanbevelingen te kunnen werken.”

Figuur 3.2.4a toont hoe de deelnemers het werken aan aanbevelingen hebben ervaren. De overgrote meerderheid van de deelnemers was het (helemaal) eens met de stellingen dat iedereen in de gesprekken voldoende aan bod kwam en dat de manier van werken prettig was. Ook was bijna driekwart van de deelnemers het (helemaal) eens met de stelling dat de vorige bijeenkomsten voldoende informatie opgeleverd hadden om aan de aanbevelingen te werken. Deze cijfers geven aan dat, gemiddeld genomen, de deelnemers zich klaar voelden om aan de slag te gaan met de aanbevelingen en de manier waarop dit gebeurde erg konden waarderen.

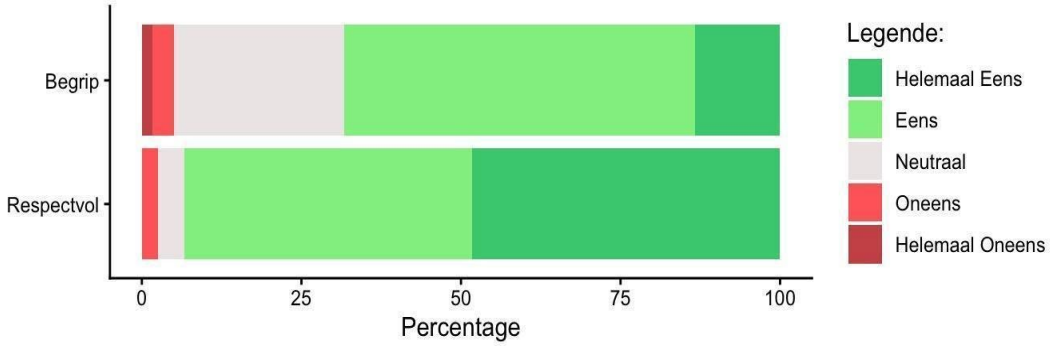
3. Groepsgesprekken tussen deelnemers

Op de vierde bijeenkomst van het NBK werkten de deelnemers wederom vaak in kleine groepen. Ditmaal moest men starten met het maken van aanbevelingen. Dat betekende ook voor sommigen dat ze over hun schaduw heen moesten springen en dat kan frictie met zich meebrengen. Om dit te onderzoeken vroegen we ook na bijeenkomst 4 weer hoe de deelnemers de groepsgesprekken beleefd hebben.

Figuur 3.2.4b laat zien dat de overgrote meerderheid van de deelnemers de gesprekken als respectvol heeft ervaren. Ook opvallend: na deze bijeenkomst kreeg wederom een hoog percentage van de deelnemers meer begrip voor andere deelnemers. Dit percentage was iets hoger dan na bijeenkomst 1 en veel hoger dan na bijeenkomst 2.[67] Dit betekent dat ook tijdens het proces van het NBK het onderlinge begrip voor elkaar groeide. In sectie 3.3.5 gaan we hier dieper op in.

[67] Een gedeeltelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat deelnemers met rotsvaste overtuigingen uitgevallen zijn. Echter, uit een analyse van de uitval blijkt dat dit aantal uitvallers relatief beperkt is, te klein om dit verschil te verklaren. Ook de iets lagere respons van deze vragenlijst tegenover die na de tweede bijeenkomst kan het verschil deels verklaren, maar ook hier gaat het om een klein verschil. Feit blijft dat 82 deelnemers na bijeenkomst 4 aangaven dat ze meer begrip kregen. Na bijeenkomst 1 en 2 waren dat respectievelijk 86 en 53 deelnemers.

Figuur 3.2.4b Beleving gesprekken bijeenkomst 4



Noot: N = 120 en 120. Gebruikte vragen: "In hoeverre ben je het eens bent met de stellingen over deze bijeenkomst: tijdens de groepsgesprekken ging men respectvol met elkaar om"; "ik heb tijdens de bijeenkomst meer begrip gekregen voor mensen met een andere mening dan ik."

Box 3.2.4a In hun eigen woorden: op een andere locatie

Bijeenkomst 4 vond om praktische redenen op een andere locatie plaats. Langs de andere kant bood dit de organisatie een mogelijkheid om symbolisch - op een nieuwe locatie - te beginnen met een nieuw hoofdstuk in het burgerberaad: het werken aan de adviezen. Hoe hebben de deelnemers de nieuwe locatie ervaren? We interviewden na bijeenkomst 4 vier deelnemers om hun ervaringen te delen. Van locatie veranderen kan verfrissend werken en kan een duidelijke markering van een nieuwe fase zijn. Hoewel het voor de geïnterviewden niet hoefde, waardeerden de meeste van hen wel de andere omgeving. Dit is wat ze zeiden:

D1. Nou, sowieso is het interessant als het ergens anders is. Dat sowieso, maar ik vind het niet een verplichting. Die andere rijtuigenloods was ook prima, moet ik heel eerlijk zeggen.

D2. Voor mij hoeft het niet op deze manier. Het was voor iedereen veel verder reizen. (...) Maar het is wel eens leuk om ergens anders te zijn met z'n allen. Dat is het probleem niet. En ik snap ook de keuze van dat ze nu in het midden een hele andere locatie nemen. Omdat het een breekpunt is in het totale proces.

D3: Nou ja, ik vond het wel een hele mooie locatie, dat sowieso. De catering was goed, de sfeer was ook wel goed tussen de deelnemers en de organisatie, voor zover ik dat kon zien. En ik vond dat prettig daarbij inkomen, zeg maar. (...) Ik vond het eerlijk gezegd een betere locatie. Amersfoort bij het station is natuurlijk veel centraler, dus het is een veel logischere plek om het daar te doen.

D4. Kijk, dat Radio Kootwijk werkt. Dat stond bij mij ergens heel hoog op mijn verlanglijstje om daar ooit weer te zijn, binnen te zijn, de geschiedenis te proeven.

3.2.4c Conclusie bijeenkomst 4

Met een bijeenkomst op een andere en heel bijzondere locatie, bij Radio Kootwijk op de Veluwe, werd de overgang naar de volgende fase in het proces van het burgerberaad zichtbaar gemaakt. Deelnemers startten aan het werken aan aanbevelingen, dit begon met veel energie. Tijdens de vierde bijeenkomst werd veel tijd in groepen gewerkt aan het komen tot aanbevelingen. Het werken aan de aanbevelingen was iets wat de bijeenkomst voor veel deelnemers tot een positieve ervaring maakte.

Het plenair hercontracteren van de vraagstelling was belangrijk in het proces en maakte de weg vrij om de volgende stap in het proces met de gehele groep te kunnen zetten. Doorgaans gebeurt dit eerder in het proces van een burgerberaad. Dit onderdeel was spannend voor zowel deelnemers als voor de projectorganisatie. Hoewel de werkvorm over de streep wat rommelig verliep en niet goed werd afgerond, was het bespreekbaar maken van de vraagstelling op zich al voldoende voor de deelnemersgroep als basis voor de volgende stap in het proces.

Wat verder opviel was dat tijdens deze bijeenkomst het (zelf aangegeven) begrip voor mensen met een andere mening het sterkst groeide. Het samenwerken met andersdenkenden aan aanbevelingen heeft hier wellicht aan bijgedragen.

Tussen bijeenkomst 4 en 5:

De raadpleging van de bredere samenleving



Inleiding

Om de bredere samenleving te betrekken bijhet NBK, werd een online raadpleging georganiseerd (o.a. in de vorm van een Participatieve Waarde Evaluatie). Deze raadpleging bood het NBK de mogelijkheid om vragen te stellen aan heel Nederland en daarmee de werkzaamheden van het NBK te ondersteunen. De raadpleging fungeerde dus ook als 'hulplijn'. De raadpleging werd uitgevoerd tussen bijeenkomst 4 en 5 en 32.864 vulden de open raadpleging in (waaronder 322 jongeren in het kader van de jongerenraadpleging), daarnaast vulde een groep van 3.022 respondenten uit een panel de vragenlijst in. Deze laatste groep was representatief op leeftijd, geslacht, opleidingstype, provincie en mening over klimaatbeleid (Populytics, 2025: 5). Hieronder bespreken we hoe de raadpleging tot stand kwam, hoe deelnemers deze ervoeren en of de resultaten door de deelnemers gebruikt werden bij het maken van de aanbevelingen.

Betrokkenheid deelnemers bij tot stand komen van de raadpleging

De raadpleging was in het ontwerp van het NBK een belangrijk instrument om de bredere samenleving te betrekken bij het burgerberaad, een van de randvoorwaarden van het NBK. Tijdens de eerste bijeenkomst werd het voornemen om een raadpleging te houden geïntroduceerd aan de deelnemers. Deelnemers konden zich opgeven voor Team Wat vindt Nederland? Dit team werkte samen met de organisatie en de uitvoerder van de raadpleging aan de vragenlijst. Tijdens bijeenkomst 4 was de uitvoerder van de raadpleging aanwezig en konden deelnemers ter plekke ook suggesties doen en meedenken over de raadpleging.

De keuze voor een open en gesloten raadpleging

De raadpleging kon door iedereen ingevuld worden (open deel) en werd tegelijk ook uitgezet bij een groep panelleden die op voor het NBK belangrijke kenmerken representatief waren. De open raadpleging was in te vullen van 16 april tot en met 7 mei. Dit is een gebruikelijke looptijd, en gezien het hoge aantal invullers bleek dit voldoende. Een open raadpleging is een goede manier om iedereen de kans te geven om input te geven aan het NBK. Uit de gegevens van de uitvoerder blijkt echter dat deze

groep respondenten niet representatief is voor heel Nederland, bv. inzake attitude ten aanzien van het klimaat (en met name mensen die zich veel zorgen maakten over klimaat, Populytics, 2025: 5). Daarom was de keuze om tegelijkertijd ook een gesloten raadpleging te doen onder een representatieve groep panelleden een belangrijke en noodzakelijke aanvulling. Zo kon het NBK ook zien wat een representatieve groep Nederlanders vond.[68] Op verzoek van de deelnemers (Team Wat vindt Nederland?) konden deelnemers overigens zelf ook de raadpleging invullen als een aparte groep invullers.

De resultaten van de drie onderdelen van de raadpleging werden tijdens de vijfde bijeenkomst gepresenteerd door de uitvoerder.

Deelnemers over de raadpleging

Bij de start van bijeenkomst 5 vond 74,3% van de deelnemers de raadpleging een waardevolle toevoeging aan het burgerberaad (in de nameting was dat vergelijkbaar: 72% vond het nuttig voor het maken van de aanbevelingen). 74,1% gaf aan hem zelf te hebben ingevuld en 72,3% heeft de raadpleging zelf verder verspreid. In sectie *3.3.6 Betrokkenheid van de bredere samenleving* gaan we dieper in op de bekendheid van de raadpleging bij de bredere samenleving.

Aan het einde van bijeenkomst 6 vroegen we de deelnemers hoe nuttig verschillende onderdelen van het NBK waren bij het schrijven van de aanbevelingen. De raadpleging kreeg een gemiddelde score van 3,39 op een schaal van 1 tot 5 (18,6% van de deelnemers vond de raadpleging niet nuttig bij het schrijven en 46,9% van hen wel). Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de raadpleging het onderdeel was dat de laagste gemiddelde score qua nuttigheid kreeg van de zes onderdelen die we bevroegen (groepsgesprekken, gespreksbegeleiders, kennisgidsen, deskundigen, kinderklimaattop, raadpleging, en impactanalyse). Met name de groepsgesprekken (4,10), gespreksbegeleiders (4,11) en deskundigen (4,12) kregen duidelijk hogere gemiddelde scores. Mogelijk speelt de timing hierbij een rol: de resultaten van de raadpleging kwamen op bijeenkomst 5 beschikbaar. Toen hadden deelnemers al een bijeenkomst gewerkt aan de aanbevelingen.

Conclusie

De raadpleging was een manier om de bredere samenleving te betrekken bij het NBK en de deelnemers input te geven. De deelnemers aan het NBK konden de raadpleging zelf mee vormgeven en deden dat ook. Het gebruik van zowel een open als een gesloten bevraging was zinvol: een analyse van de respondenten van de open bevraging gaf aan

[68] De deelnemers aan dit survey zijn 'uitgekozen' uit een panel, waarbij de groep representatief is qua leeftijd, geslacht, opleidingstype, provincie en mening over klimaatbeleid Populytics, 2025: 5).

dat de groep invullers niet representatief was. De gesloten raadpleging was dus een nuttige aanvulling.

De deelnemers maakten gebruik van de raadpleging, maar dit was bij het schrijven van de aanbevelingen een minder belangrijke factor dan groepsgesprekken, deskundigen en gespreksbegeleiders.

3.2.5 Bijeenkomst 5:

Testen en verbeteren



Inleiding

Bijeenkomst 5 vond weer plaats in de Rijtuigenloods in Amersfoort. Deelnemers werkten in groepen aan het verdiepen en uitwerken van de concept aanbevelingen. Ook werden de resultaten van de landelijke raadpleging en kinderklimaattop gepresenteerd. Een groep werkte aan de ontwikkeling van het narratief van het NBK, het overkoepelende verhaal dat deelnemers willen vertellen. Beide dagen presenteerden deelnemers hun concept aanbevelingen bij de bredere groep.

Zaterdag hebben deelnemers met deskundigen (ambtenaren en wetenschappers) gesproken over hun feedback op de conceptadviezen. In de eerste twee rondes gingen deelnemers in gesprek met ambtenaren respectievelijk wetenschappers over hun feedback. In de derde, vrije ronde spraken deelnemers met elkaar over de feedback van deskundigen. Deskundigen stelden zich constructief en faciliterend op. In de middag werden de inzichten uit de tafelgroepen gedeeld met deelnemers binnen het thema en de hele groep. Ook kregen deelnemers een presentatie te zien met de resultaten van de raadpleging.

Zaterdagmiddag werd een 'vissenkom-gesprek' gevoerd om rode draden binnen de drie thema's te benoemen en inzicht te krijgen in overlap en tegenstellingen tussen aanbevelingen, als input voor het uitwerken ervan.

Zondag werd een sfeerimpressie van de Kinderklimaattop geschetst met enkele deelnemers aan de top en is er in groepen gewerkt aan het uitwerken van adviezen en in kaart brengen van rode draden en tegenstellingen tussen adviezen. Er volgde een afsluitende peilende stemming met een online tool, Mentimeter.

In deze bijeenkomst nam de tijdsdruk toe. Tijdens de laatste sessie van dag 1 waarin al de voorafgaande input van deskundigen, pitches, andere deelnemers en de landelijke raadpleging werden uitgediept, was er sprake van vermoeidheid. In de loop van de middag van dag 2 werd tijdsdruk steeds meer voelbaar in de groepen. Hieronder gaan we weer in op de observaties tijdens de bijeenkomst (3.2.5a) en hoe de deelnemers deze elementen beleefd hebben (3.2.5b).

3.2.5a Belangrijkste observaties

Dag 1: Deskundigen en vissenkom-gesprek

Feedback deskundigen

Op de tafels lagen prints met de feedback van wetenschappelijke en ambtelijke deskundigen op de conceptaanbevelingen. Deskundigen hadden uitgebreid feedback gegeven op de impact, alternatieven en (juridische en financiële) haalbaarheid van de conceptaanbevelingen. Het ging veelal om meerdere pagina's tekst volgens een vast format. De aandacht van de meeste deelnemers ging naar het gesprek met wetenschappelijke en ambtelijke deskundigen,[69] een enkeling las de tekst. Sommige feedback werd als negatief ervaren door deelnemers. In de observaties zien we dat dit vooral het geval was bij ambtelijke feedback.

Deelnemers stelden vragen over hun conceptaanbevelingen en kregen hier een antwoord op. Deskundigen lichtten hun belangrijkste feedback toe, gaven achtergrondinformatie en suggesties voor aanpassingen die bijvoorbeeld de haalbaarheid vergroten of meer impact zouden genereren. Soms werden op basis van het gesprek met deskundigen direct al aanpassingen gedaan door deelnemers of werd feedback juist gezien als bevestiging van een aanbeveling.

In de tafelgroepen werd in drie rondes gesproken over de feedback. De gespreksbegeleiders speelden een rol op de achtergrond. Het gesprek tussen deelnemers en deskundigen verliep over het algemeen goed. Hoewel het de bedoeling was dat de deskundigen niet aanwezig zouden zijn bij de derde ronde, zodat deelnemers in eigen kring konden reflecteren op de feedback, gebeurde dit in sommige groepen wel omdat er meerdere deskundigen beschikbaar waren. Soms overigens op verzoek van de deelnemers.

Vissenkom- gesprek

De tafelgroepen per thema werden bij elkaar gevoegd (reizen, eten, spullen gebruiken en algemeen). Dit waren tussen de 30-50 deelnemers per groep. Er waren twee gespreksbegeleiders per groep en twee deelnemers schreven zelf mee als notulist. Er was een tekenaar die visueel verslag maakte van het gesprek. Per groep werd een korte update gegeven van de conceptaanbeveling. Deelnemers konden plaatsnemen op een van de vijf stoelen in het midden van de cirkel wanneer ze wat in wilden brengen. Doordat er sprake was van grote groepen, waren er groepen waar niet alles wat werd gezegd goed verstaanbaar was voor iedereen.

Het verloop van de vissenkom (drie observaties) liep uiteen. In de groep over reizen werd wat rommelig gestart, zonder een duidelijke uitleg. Niet in alle groepen legden

[69] Dit waren (deels) dezelfde wetenschappelijke en ambtelijke deskundigen als degene van wie de schriftelijke feedback kwam.

gespreksbegeleiders het doel van deze ronde en de werkvorm uit. Er was een grote diversiteit aan - soms tegengestelde - opvattingen en ideeën die naar voren werden gebracht. Deelnemers uitten zich soms scherp over elkaars voorstellen. De gespreksbegeleider liet dit begaan. In de groep over eten daarentegen verliep het gesprek rustig. Er werd een duidelijke instructie gegeven waarna de rol van de gespreksbegeleiders heel beperkt was. De gespreksvorm bood voldoende structuur voor een rustige uitwisseling tussen deelnemers die zich toespitste op een mogelijke ecotaks.

Dag 2: Voortwerken aan aanbevelingen en peilend stemmen

Op dag 1 hadden deelnemers per groep in 1 minuut hun aanbeveling toegelicht aan het gehele burgerberaad. Zo kregen deelnemers voor het eerst een beeld van de aard en inhoud van de aanbevelingen. Op zondag werkten de deelnemers verder aan hun aanbevelingen. Het merendeel van de deelnemers van de geobserveerde groepjes koos ervoor om door te werken aan de 'eigen' aanbevelingen en niet van groep te wisselen. Gespreksbegeleiders faciliteerden op een manier die aansloot bij de behoefte van de groep en de werkvorm. Soms, zoals bij 'over de streep', werd strak vastgehouden aan het format. De rol van tijdbewaker werd belangrijker in deze fase van het proces.

Aan het einde van dag 2 werd een eerste peilende stemming onder alle deelnemers gehouden over alle conceptaanbevelingen. Na de tweede ronde plenaire pitches werd afgesloten met een peilende stemming met behulp van een tool (Mentimeter) op de telefoon.

Hoewel de bijeenkomst voor het eerst uitliep, en de hoofdgespreksbegeleider expliciet vroeg of deelnemers konden instemmen met een uitloop van 30 minuten, was er te weinig tijd voor het peilend stemmen. Dit zorgde ervoor dat er, ondanks dat er met instemming van deelnemers meer tijd (2 i.p.v. 1 min) voor de pitches was uitgetrokken, voor de laatste pitches onvoldoende tijd was. De pitches waren te kort om een goed beeld te krijgen van de aanbevelingen en om recht te doen aan het werk dat eraan was besteed door deelnemers. Sommige aanbevelingen waren duidelijk diepgaander uitgewerkt en onderbouwd dan andere, wat het lastig maakte om een oordeel te vormen.

Deelnemers werd gevraagd een rapportcijfer te geven voor een aanbeveling. Bij de pitches schreven deelnemers op wat voor cijfer ze wilden geven om dit later in te voeren. Het inloggen op de Mentimeter lukte niet bij iedereen binnen de tijd. De peiling liet zien dat alle aanbevelingen met een voldoende werden beoordeeld, maar veel cijfers waren krappe voldoendes. Vanwege het extra uitlopen van het programma, hebben sommige deelnemers de uitkomsten van de peiling niet afgewacht en zijn vertrokken.

3.2.5b Deelnemersbeleving kernelementen bijeenkomst 5

In deze sectie gaan we dieper in op hoe de deelnemers de vijfde bijeenkomst beleefden. Ook nu weer stond het werken aan aanbevelingen centraal en de deelnemers kregen feedback van deskundigen op hun adviezen. Ook besteden we aandacht aan kennisgidsen. Hoewel zij al vanaf het begin aanwezig waren om kennisvragen van deelnemers te inventariseren en waar nodig door te zetten, werden zij in bijeenkomst vier en (vooral) vijf steeds meer ingezet (cf. procesverslag). Hoe hebben de deelnemers deze elementen ervaren?

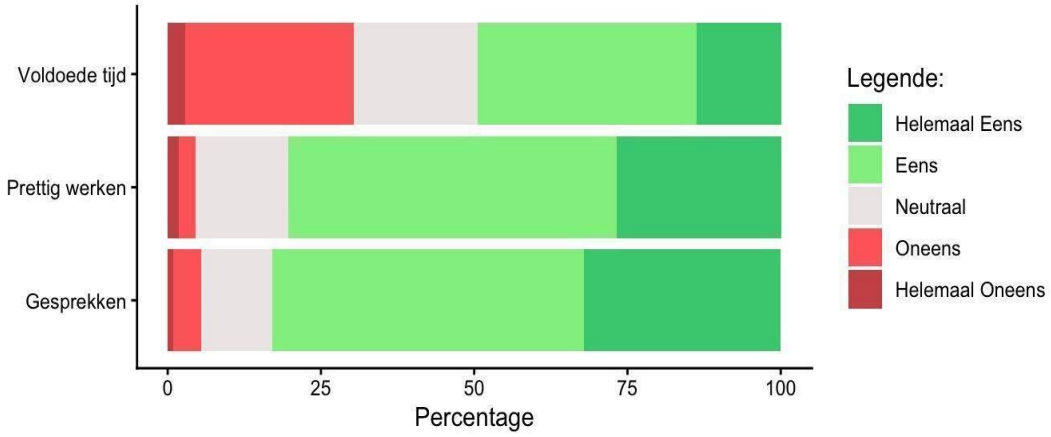
1. Gemiddelde rapportcijfer

We beginnen weer met het rapportcijfer. De deelnemers waren (zeer) positief over de vijfde bijeenkomst en gaven de bijeenkomst een 7,6/10 (met een standaarddeviatie van 0,95, wat aangeeft dat er iets minder variatie in de rapportcijfers zat dan bij de vorige bijeenkomst). Een duidelijke meerderheid van de deelnemers gaf een 8 of hoger (62 van de 109 respondenten die een cijfer gaven). Twee respondenten gaven de bijeenkomst zelfs een 10/10. Er was slechts één deelnemer die een onvoldoende gaf.[70]

2. Werken aan aanbevelingen

Ook na bijeenkomst 5 was de overgrote meerderheid van de deelnemers het (helemaal) eens met de stelling dat de manier waarop aan de aanbevelingen gewerkt werd prettig was. Hetzelfde geldt voor de stelling dat iedereen voldoende aan bod kwam in de gesprekken (cf. Figuur 3.2.5a).

Figuur 3.2.5a De deelnemers over het werken aan aanbevelingen tijdens bijeenkomst 5



[70] Deze deelnemer voelde zich dit weekend niet gehoord door haar mede-deelnemers in het groepje en gaf een 4/10. Uiteindelijk gaf deze deelnemer het hele burgerberaad een 8/10.

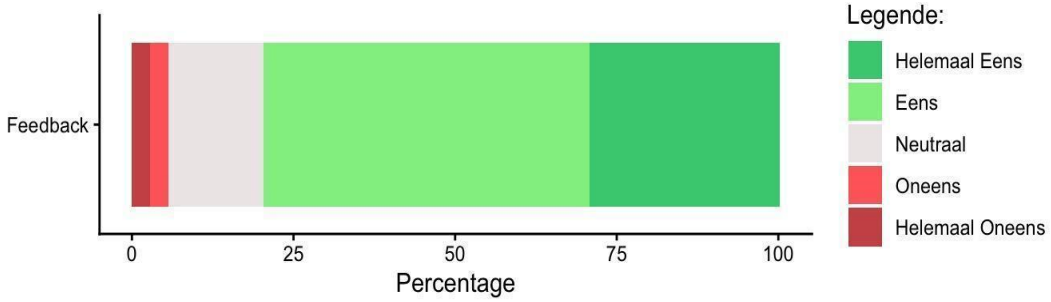
Noot: N = 109, 112 en 112. Gebruikte vragen: "Tijdens deze bijeenkomst gingen jullie verder met het maken van (concept)aanbevelingen. Als je denkt aan hoe dat ging, in hoeverre ben je het dan eens met volgende stellingen? We hadden voldoende tijd om aan de aanbevelingen verder te werken"; "Ik vond de manier waarop we aan aanbevelingen werkten prettig"; "In de gesprekken kwam iedereen voldoende aan het woord."

Waar veel deelnemers minder tevreden mee waren, was de tijdsdruk. Ongeveer de helft van de deelnemers was het (helemaal) eens met de stelling dat men voldoende tijd had om aan de aanbevelingen verder te werken. Echter, zo'n 30% was het hier (helemaal) niet mee eens. Eerder al kwam aan bod dat een groep deelnemers met name de plenaire programma-onderdelen als te langdradig ervoer en dat zij vonden dat dit voor tijdsgebrek zorgde. Dit was duidelijk een aandachtspunt, en dit onderwerp zal ook weer aan bod komen in onze bespreking van bijeenkomst 6.

3. Feedback deskundigen

Zaterdagochtend kregen de deelnemers schriftelijke feedback van deskundigen (ambtenaren en wetenschappers) op hun adviezen. Ook waren er die ochtend een ambtenaar en een wetenschappelijk deskundige aanwezig om met de deelnemers in gesprek te gaan over hun feedback.[71] Een grote meerderheid van de deelnemers was het (helemaal) eens met de stelling dat de feedback van deskundigen nuttig was.

Figuur 3.2.5b De deelnemers over de feedback die ze van deskundigen kregen



Noot: N = 109. Gebruikte vraag: "De gesprekken met deskundigen (ambtenaren en wetenschappers) waren nuttig voor het maken van de aanbevelingen."

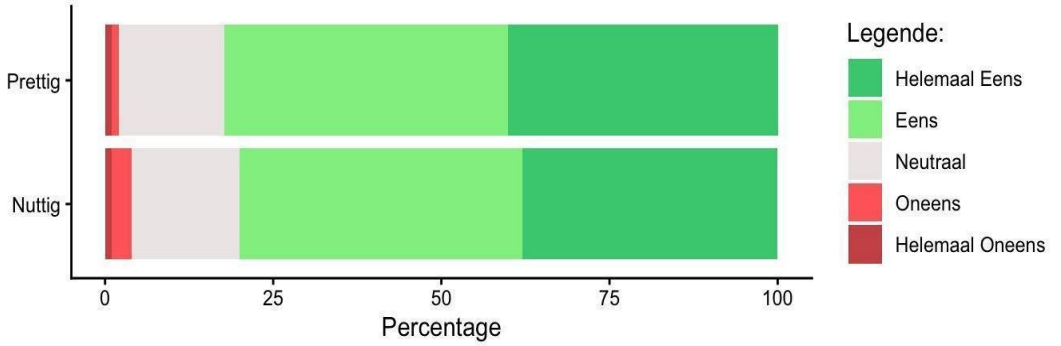
4. Hulp van 'kennisgidsen'

Tijdens het schrijven van de aanbevelingen waren kennisgidsen aanwezig. Waar ze konden, beantwoordden ze vragen van deelnemers aan tafel. Als ze zelf het antwoord niet hadden op de vraag werd deze doorgezet en gekoppeld aan een relevante

[71] Dit waren (deels) dezelfde wetenschappelijke en ambtelijke deskundigen als degenen van wie de schriftelijke feedback kwam.

deskundige. Hoe hebben de deelnemers dit ervaren? Na bijeenkomst vijf vroegen we de deelnemers in welke mate ze het (on)eens waren met de stelling dat het prettig was om kennisgidsen te kunnen raadplegen en de stelling dat de kennisgidsen nuttig waren voor de gesprekken. Het overgrote deel van de deelnemers was het met beide stellingen eens (zie Figuur 3.2.5c). Kennisgidsen lijken dan ook een waardevolle aanvulling op de bestaande praktijk van burgerberaden, één die alvast de deelnemers erg geapprecieerd hebben bij het schrijven van hun aanbevelingen.

Figuur 3.2.5c De deelnemers over de aanwezigheid van kennisgidsen



Noot: N = 102 en 100. Gebruikte vragen: "Tijdens deze bijeenkomst konden jullie ook gebruik maken van kennisgidsen. Als je denkt aan hoe dat ging, in hoeverre ben je het dan eens met volgende stellingen? Ik vond het prettig om de kennisgidsen te kunnen raadplegen"; "De kennisgidsen waren nuttig voor de gesprekken."

Box 3.2.5a In hun eigen woorden: peilend stemmen

Aan het einde van het weekend werd een eerste peilende stemming via Mentimeter gehouden om zicht te krijgen op de steun die er op dat moment voor de verschillende aanbevelingen was. Per aanbeveling gaven de verslaggevers een presentatie van 1 minuut (al liep het soms een beetje uit). De deelnemers noteerden een score per aanbeveling van 0 tot 10 en daarna werden de scores in Mentimeter doorgegeven. De peilende stemming liep uit en verliep niet optimaal. Veel burgerberaden worstelen met stemmen omdat het zo'n tijdrovend en intensief proces is, gegeven de grote aantallen adviezen die moeten beoordeeld worden en de energie die het vergt om naar de voorgelezen adviezen te luisteren. De peilende stemming werkte niet zo goed en leverde weinig informatie op. Na bijeenkomst 5 interviewden we drie deelnemers. Dit zeiden ze over de peilende stemming:

D1. Ik vond het idee op zich goed. Dus op basis van een puntsysteem (…) dat werkt minder polariserend.

D2. [De stemmethode] was natuurlijk niet optimaal. Omdat je… Het vergt best veel van mensen, hè. Je moet namelijk eerst luisteren, dan moet je op iets schrijven en vervolgens moet je de Mentimeter gaan invullen. Nou, ik denk dat de meeste mensen natuurlijk al

lang weer vergeten zijn wat ze vonden van advies nummer 1 of 11. Hoe kan dat beter? Dat weet ik ook niet. Maar ja, dit was niet top, laat ik het zo zeggen.

D3. Dat stemmen was gewoon heel gehaast en niet goed. De uitvoering was wat minder, zeg maar. (…) . En de uitkomsten waren, denk ik, niet heel erg informatief. Alles was een 6.4, 6.4, 6.4 en 6.5 ergens. Maar het is toch allemaal een beetje hetzelfde. Dus ja, hoeveel informatie kun je daar dan uithalen? Ik denk dat iedereen ook gewoon naar huis wilde. Iedereen was er gewoon een beetje klaar mee, denk ik.

3.2.5c Conclusie en lessen bijeenkomst 5

Bijeenkomst 5 stond in het teken van het in kleine groepjes verder werken aan de aanbevelingen, met behulp van verschillende hulpbronnen (feedback van deskundigen, kennisgidsen, raadpleging, kinderklimaattop) en het peilend stemmen.

Door de wisseling in samenstelling van groepen, het combineren van groepen en de afwisseling van plenair delen en in 'eigen groep' werken, werd het pakket aan aanbevelingen verrijkt met andere perspectieven. Waar de aanbevelingen tijdens bijeenkomst 4 vaak nog vooral geschreven waren door een klein groepje gelijkgestemden, werden ze nu verbreed en verrijkt. De geobserveerde groepen deelnemers respecteerden elkaars eigenheid en accepteerden andersdenkende deelnemers en hun opvattingen. Deelnemers hebben het werken aan de aanbevelingen als zeer prettig ervaren.

Het peilend stemmen verliep minder goed. Het geven van een Mentimeter-rapportcijfer is een (te?) genuanceerde manier van beoordelen van een aanbeveling, die niet goed aansloot op de korte pitches per aanbeveling. Ook was niet helemaal helder wat het doel van het stemmen was: oefenen met stemmen of inzicht in draagvlak voor de aanbevelingen? De uitkomst van de peiling gaf deelnemers de indruk dat het wel goed zat met hun aanbeveling, deze had immers een voldoende gekregen. In het verslag van bijeenkomst 5 werd de uitkomst van het peilend stemmen ook zo geïnterpreteerd: "Er ligt een stevige basis om nu samen de laatste stappen te zetten en tot sterke, breed gedragen aanbevelingen te komen" (verslag bijeenkomst 17 en 18 mei).[72]

[72] Ter aanvulling: tussen bijeenkomst 5 en 6 vond een online schrijfsessie plaats, voor meer informatie daarover verwijzen we graag naar het procesverslag van de projectorganisatie.

3.2.6 Bijeenkomst 6:

Besluiten en vieren



Inleiding

Bijeenkomst 6 was een belangrijke bijeenkomst waarin werd gestemd over de aanbevelingen. Er was ruimte om vragen te stellen, bijvoorbeeld over de aanbieding van de aanbevelingen (zaterdag) en het besluitvormingsproces (zondag). Vragen werden duidelijk beantwoord en helder onderbouwd wat leek bij te dragen aan acceptatie ervan door deelnemers.

Op 3 juni was het kabinet Schoof afgetreden en werd het demissionair. Dit betekende dat in het najaar verkiezingen zouden worden gehouden. Op zaterdagochtend werd gestart met het bespreken van de implicaties van het aftreden van het kabinet voor het NBK. Deelnemers namen, vooruitlopend op de besluitvorming over de aanbevelingen, een eerste collectief besluit over de afronding van het NBK en het moment van aanbieding van de aanbevelingen. Deelnemers besloten om hun aanbevelingen uit te stellen tot na de verkiezingen.

Het bureau dat de impact van de concept aanbevelingen had doorgerekend, deelde haar inzichten met deelnemers. Deelnemers werkten in groepen aan het afmaken van hun aanbevelingen. De inbreng van de impactanalyse en de feedback van deelnemers die aan andere adviezen werkten, werd hierin verwerkt. Gespreksbegeleiders droegen actief bij aan wat groepen nodig hadden om aanbevelingen op tijd af te ronden.

In de middag gaven deelnemers feedback op elkaars aanbevelingen (het 'feedbackfestival'). Zondag werd gestart met een terugkoppeling van Team Schrijven. Ook werd de feedback van het feedbackfestival verwerkt. Daarna werd begonnen met het besluitvormingsproces: *Stemmen met voeten*. Na de stemming werd er plenair met elkaar afgesloten in aanwezigheid van de demissionaire ministers van BZK en KGG, die vragen beantwoordden van drie deelnemers.

3.2.6a. Belangrijkste observaties

Dag 1. Aanloop naar besluitvorming

1. Stemmen over bijeenkomst 7

Zaterdag werd een eerste collectief besluit genomen over de afronding van het NBK en het moment van aanbieding van de aanbevelingen. Deelnemers kregen de gelegenheid te 'oefenen' met deze manier van besluitvorming en de stemopties (Jay!, Okay! en Nay!). Dit was echter een samengesteld besluit, wat maakte dat het een relatief moeilijke eerste ervaring was voor deelnemers.

2. Feedbackfestival

Na twee rondes schrijven op zaterdag vond het feedbackfestival plaats op zaterdagmiddag. Tijdens het feedbackfestival werden kaartjes gebruikt met dezelfde antwoordcategorieën als in het stemproces over de aanbevelingen op zondag. Deelnemers raakten nog meer bekend met de categorieën. Tijdens het feedbackfestival kregen groepen van circa tweederde van de deelnemers feedback op hun aanbevelingen. Overigens vulden niet alle deelnemers een kaartje met feedback in. Dit alles zorgde ervoor dat wanneer de groepjes de resultaten te zien kregen op zondag, deze een vertekend beeld gaven van de steun voor hun voorstel.

Dag 2. Laatste loodjes en besluitvorming

3. Afronding werken aan aanbevelingen

De deelnemers kregen zondag nog ongeveer een uur om de aanbevelingen af te maken. Er was over het algemeen voldoende tijd en rust in groepen bij het afmaken van de adviezen, maar in dit laatste uurtje is de tijdsdruk duidelijk voelbaar bij sommige van de geobserveerde groepen.

4. Besluitvorming

Dan is het tijd voor het besluiten nemen. Het proces van besluitvorming is een cruciaal onderdeel van een burgerberaad waarin de projectorganisatie een aantal keuzes maakte die afweken van hoe er doorgaans wordt gestemd. Hiermee werd beoogd een stemproces in te richten dat goed aansloot op het NBK-proces tot dan toe en dat ruimte bood aan nuance.

Alle aanbevelingen werden voorgelezen door iemand van de organisatie (drie gespreksbegeleiders die elk meerdere aanbevelingen voor hun rekening namen). Hoewel het voorlezen lang duurde en het warm was, luisterden deelnemers aandachtig naar het voorlezen. Het voorlezen van de adviezen door medewerkers (i.p.v. door deelnemers zoals tijdens de pitches van bijeenkomst 5) droeg bij aan het creëren van *level playing field* tussen adviezen.

De aard van de aanbevelingen en de mate van detail qua onderbouwing ervan verschilde sterk. Hoewel de adviezen in hetzelfde format waren opgesteld, waren sommige van de adviezen concreet en kort opgeschreven, en waren andere complex, hadden ze een grote reikwijdte en waren ze uitgebreid onderbouwd. Niet alle deelnemers hadden alle 23 adviezen gelezen. Wel werden alle aanbevelingen tijdens bijeenkomst 5, zo'n vier weken eerder, twee minuten toegelicht. Langs de andere kant waren sommige aanbevelingen sindsdien nog substantieel gewijzigd of samengevoegd. Er is gestemd over de afzonderlijke aanbevelingen en er was geen reflectie op het gehele pakket dat wordt aangeboden aan het kabinet en Tweede Kamer.

Deelnemers hebben niet grondig kennis genomen van en gesproken over alle aanbevelingen en de onderlinge samenhang. Dit maakt het aannemelijk dat naast inhoudelijke ook andere argumenten een rol hebben gespeeld bij het uitbrengen van hun stem. Binnen de context van deze evaluatie hebben we dit niet nader kunnen onderzoeken. De organisatie benadrukte overigens expliciet dat ieder zijn of haar eigen overwegingen kon maken.

Op de vloer waren drie cirkels aangebracht. Door op een plek in de cirkels te gaan staan, maakten deelnemers een keuze: de binnenste cirkel betekende 'Jay!' (= ik kan me hier helemaal in vinden), de middelste cirkel 'Okay!' (= ik kan hier achter staan) en de buitenste cirkel 'Nay!' (= ik ben het hier niet mee eens). Op dringend verzoek van een klein aantal deelnemers werd tijdens de bijeenkomst, kort voor het stemmen, een vierde stemcategorie toegevoegd: buiten de cirkel (= ik heb een principieel bezwaar). Deze deelnemers gaven aan het sturend te vinden dat er van de drie stemcategorieën twee werden meegeteld als instemming en één als tegen stem. Het klopt dat daarmee de oorspronkelijke stemcategorieën scheef verdeeld waren. De organisatie reageerde responsief op de deelnemers en zette dit recht door een vierde categorie toe te voegen.

Wanneer alle deelnemers hun stem hadden uitgebracht door in een cirkel te gaan staan, liep de hoofdgespreksbegeleider met microfoon langs de nee-cirkels. Het aantal nee-stemmers werd geteld door deelnemers die niet hadden ingestemd, te vragen het volgende nummer hardop te noemen.

5. Cesuur voor instemming

Een aanbeveling had 75% van de stemmen nodig om te worden overgenomen. 13 van de 23 aanbevelingen werden overgenomen door het burgerberaad. Tien aanbevelingen kregen wel een meerderheid van stemmen, maar werden niet aangenomen. Wanneer de cesuur was vastgesteld op 66%, zouden 20 van de 23 aanbevelingen overgenomen zijn. Deze cesuur is door het burgerberaad, op voorstel van Team Samenwerken vastgesteld. Het streven was om zoveel mogelijk steun voor de adviezen te verzamelen.

6. 13 aanbevelingen aangenomen

Bij de stemming zijn 10 van de 23 aanbevelingen niet aangenomen.[73] In vergelijking met andere burgerberaden is het percentage aanbevelingen dat niet is overgenomen hoog. Het afwijzen van de eigen aanbeveling was zichtbaar teleurstellend voor deelnemers. Het is begrijpelijk dat het een teleurstelling is als een aanbeveling waar deelnemers lange tijd en intensief aan hebben gewerkt niet wordt overgenomen.

Wat hierbij mogelijk een rol speelde was dat deelnemers de uitkomst van het proefstemmen tijdens bijeenkomst 5 (alle aanbevelingen haalden een voldoende) en hun interpretatie van de feedback kaartjes gezien als indicatie dat een aanbeveling zou worden overgenomen. In de tafelgesprekken op zondagochtend werd het aandeel 'Okay' en 'Jay' stemmen' gezien als een indicatie voor de steun voor een aanbeveling. Het was echter feedback van deelnemers aan hetzelfde thema en dus maximaal tweederde van de deelnemers, waarvan ook maar een deel een feedback kaart had ingevuld. Ook de terugkoppeling van de impactanalyse waaruit naar voren kwam dat de aanbevelingen klimaat impact hebben, werd door deelnemers gezien als bevestiging van hun aanbevelingen. Deze aanloop naar de besluitvorming zal eraan bijgedragen hebben dat deelnemers het afwijzen van hun aanbevelingen niet zullen hebben verwacht.

Zoals we hieronder in Box 3.2.6b laten zien, krijgen aanbevelingen in veel andere landen een bredere steun van deelnemers, maar hierbij moet wel vermeld dat de samenstelling van de groep deelnemers veel diverser is dan in de meeste andere klimaatburgerberaden. Wellicht speelde dat ook een rol bij het hoge aantal afgewezen aanbevelingen. In sectie 3.2.6b gaan we in op het draagvlak bij de deelnemers voor deze uitkomst van de stemming (zie kopje 5 in deze sectie).

7. Transparantie

Het ontwerp van het besluitvormingsproces (het stemmen op voeten) maakte de keuzes van het NBK zichtbaar en voelbaar. Dit maakte het stemproces transparant maar bracht met zich mee dat niet anoniem kon worden gestemd wat tot beïnvloeding kan hebben geleid. Het was duidelijk zichtbaar dat een wisselende en in vergelijking met andere nationale klimaatberaden relatief grote groep deelnemers 'Nay!' stemde (zie Box 3.2.6b hieronder). Een klein aantal deelnemers stemde bijna altijd principieel tegen. De manier waarop de Nay! en principiële tegenstemmen werden geteld versterkten de zichtbaarheid.

[73] We hebben niet onderzocht waarom deelnemers specifiek voor of tegen een bepaalde aanbeveling hebben gestemd - daarvoor was het aantal aanbevelingen ook te groot en inhoudelijk divers.

3.2.6b Deelnemersbeleving kernelementen bijeenkomst 6

In de vorige sectie bespraken we wat we observeerden tijdens de zesde bijeenkomst. In deze sectie gaan we in op hoe de deelnemers de bijeenkomst beleefden. Zoals boven gezegd kreeg ook in deze bijeenkomst het werken aan de aanbevelingen een belangrijke rol. Vooraf hoorden de deelnemers ook de resultaten van de analyse van de potentiële impact van hun aanbevelingen tot dan toe (de zogenaamde 'impactanalyse'). Tot slot werden er op zondag besluiten genomen over de aanbevelingen via het ‘stemmen met voeten’. In het kader van ervaren procedurele rechtvaardigheid is het interessant om te kijken hoe de deelnemers het besluiten nemen hebben ervaren. Hieronder gaan we in op elk van de bovengenoemde drie elementen, maar we beginnen weer met het algemene rapportcijfer dat de deelnemers de bijeenkomst gaven.

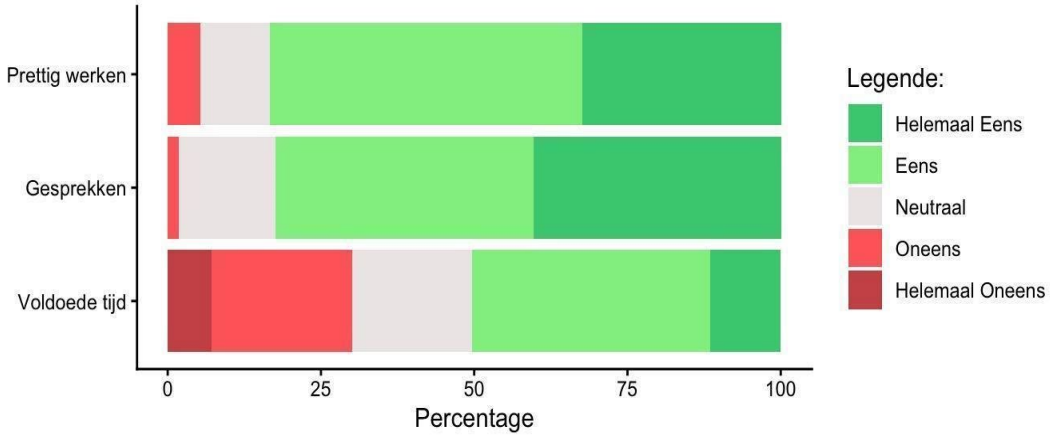
1. Algemene rapportcijfer

De deelnemers waren ook ditmaal (zeer) positief over de bijeenkomst en gaven haar gemiddeld een 7.6/10, met een standaarddeviatie van 1.21, wat aangeeft dat er iets meer variatie zat in de cijfers dan bij de vorige bijeenkomst. Een meerderheid van de respondenten gaf een cijfer van 8 of hoger (62 van de 113 respondenten die een cijfer gaven). Zes deelnemers gaven de bijeenkomst een 10/10. Van deze deelnemers vulden drie de open vraag in waar men toelichting op het cijfer kon geven. Zij gaven aan dat ze dit een mooie afsluiting van het proces tot nu toe vonden. Er waren vijf deelnemers die de bijeenkomst een onvoldoende gaven. Vier van hen hebben de open toelichtingsvraag ingevuld. Deze deelnemers gaven aan dat de stemming wat hen betreft beter had gekund.

2. Werken aan de aanbevelingen

Als we kijken naar hoe de deelnemers het werken aan de aanbevelingen tijdens bijeenkomst 6 beleefd hebben, dan zien we een gelijkaardig beeld opduiken als na bijeenkomst 5 (zie Figuur 3.2.6a). Ook ditmaal was de overgrote meerderheid van de deelnemers het (helemaal) eens met de stellingen dat de manier waarop men aan de aanbevelingen werkte prettig was en dat iedereen voldoende aan het woord kwam in de gesprekken.

Figuur 3.2.6a Beleving werken aan aanbevelingen



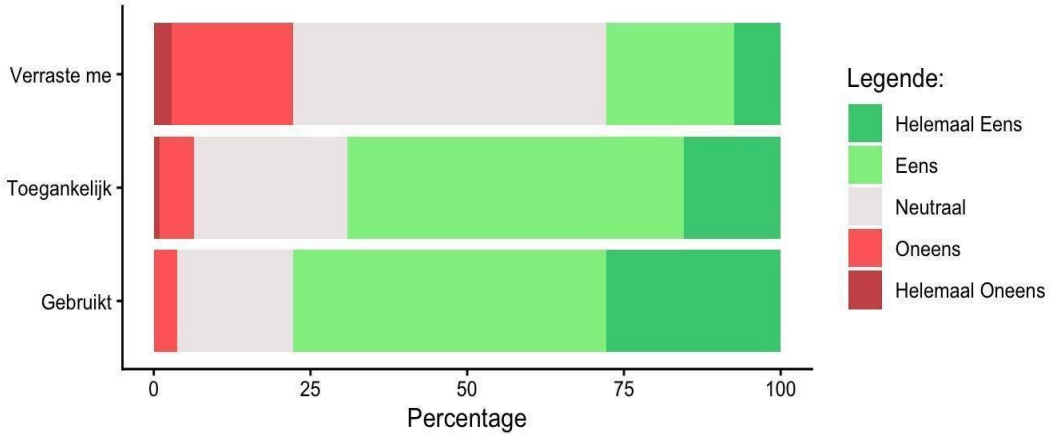
Noot: 114, 114, 113. Gebruikte vragen: "Tijdens deze bijeenkomst gingen jullie verder met het maken van de aanbevelingen. Als je denkt aan hoe dat ging, in hoeverre ben je het dan eens met volgende stellingen? Ik vond de manier waarop we aan aanbevelingen werkten prettig"; "In de gesprekken kwam iedereen voldoende aan het woord"; "We hadden voldoende tijd om aan de aanbevelingen te werken."

Tegelijk zien we ook nu weer dat veel deelnemers tijdsdruk ervaarden en dat zo'n 30% van de deelnemers het helemaal oneens was met de stelling dat men voldoende tijd had om aan de aanbevelingen te werken. Ook tijdens bijeenkomst 6 heerste er bij veel deelnemers een gevoel van tijdsgebrek.

3. Ervaring en gebruik van impactanalyse

Tijdens bijeenkomst 6 kregen de deelnemers ook de resultaten te horen en zien van de impactanalyse die CE Delft (Bergsma et al., 2025) had gemaakt van de adviezen tot dan toe. CE Delft gaf ook een presentatie over de impactanalyse. Figuur 3.2.6b laat zien hoe de deelnemers deze impactanalyse hebben ervaren. In meerderheid waren de deelnemers het (helemaal) eens met de stellingen dat de resultaten van de impactanalyse toegankelijk werden gepresenteerd en dat ze de impactanalyse hebben gebruikt bij het verder schrijven aan de aanbevelingen. De impactanalyse werd door de deelnemers dus als waardevol ervaren. De meningen waren meer verdeeld over de stelling dat de resultaten de deelnemer in kwestie verrasten. Hier hield de groep deelnemers die het hier (helemaal) mee oneens was, de groep die het er (helemaal) mee eens was in evenwicht. De grootste groep deelnemers gaf hier een neutraal antwoord, wat wellicht een indicatie is dat veel deelnemers niet wisten welke impact ze konden verwachten van hun aanbevelingen.

Figuur 3.2.6b De deelnemers over de impactanalyse



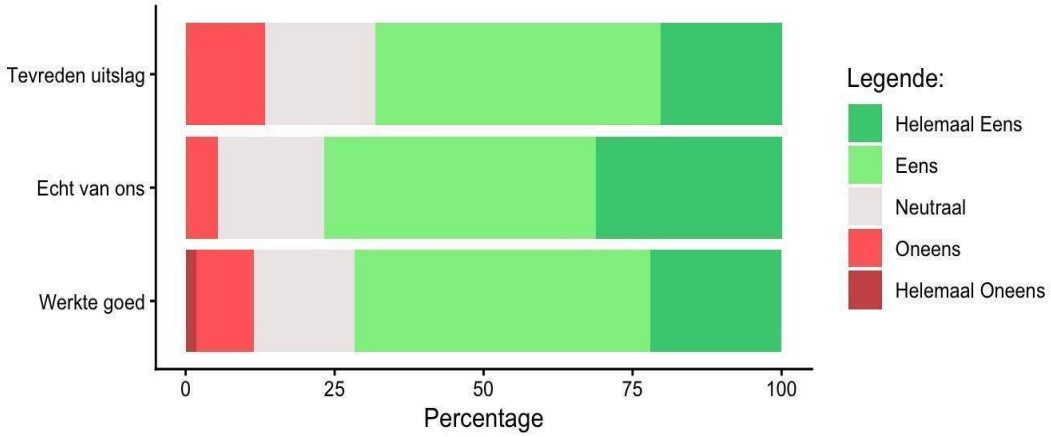
Noot: N = 108, 110, 108. Gebruikte vragen: "Op zaterdag kregen jullie een toelichting op de resultaten van de impactanalyse van jullie aanbevelingen. In hoeverre ben je het eens met volgende stellingen over deze impactanalyse? De resultaten verrasten me"; "De resultaten van de impactanalyse werden toegankelijk gepresenteerd"; "We hebben de impactanalyse gebruikt bij het verder schrijven aan onze aanbeveling."

4. Besluiten nemen

Het laatste deel van bijeenkomst 6, dat een groot deel van zondag besloeg, stond in het teken van besluiten nemen. Dit werd, zoals gezegd, gedaan door 'te stemmen op voeten' en fysiek in de ruimte te gaan staan bij de passende stemoptie. Daarvoor werd in het opzet gebruik gemaakt van drie categorieën: Yay, Okay en Nay. Hoewel dit past bij de filosofie van de organisatie dat je het niet helemaal eens hoeft te zijn met een aanbeveling om voor te stemmen, was dit, zoals boven reeds vermeld onmiskenbaar een scheve schaal met twee ja-opties en slechts één nee-optie die voor beroering zorgde bij sommige deelnemers. Na feedback van enkele deelnemers werd al voor het daadwerkelijke stemmen de schaal rechtgetrokken waarbij er ook een tweede nee-optie werd toegevoegd.

Het zou kunnen dat dit besluitvormingsproces door deelnemers als oneerlijk werd ervaren. Dit roept de vraag op of de deelnemers deze manier van besluiten nemen goed vonden werken. Figuur 3.2.6c laat zien hoe zij dit beleefd hebben en wat ze van de uitslag vonden. De grote meerderheid van de deelnemers was het (helemaal) eens met de stellingen dat men tevreden was met de besluiten over de aanbevelingen, dat de besluiten echt als van hen voelden en dat men de manier waarop de besluiten werden genomen goed werkte. Een kleine groep deelnemers was het met name (helemaal) oneens met de stellingen over de manier van besluiten nemen en tevredenheid met de uitkomst. Het lijkt er dus op dat veruit de meeste deelnemers de manier van besluiten nemen konden waarderen.

Figuur 3.2.6c Deelnemers over het besluiten nemen



Noot: N = 113, 112 en 113. Gebruikte vragen: "Op zondag namen jullie samen besluiten over de aanbevelingen. Als je denkt aan hoe dat ging, in hoeverre ben je het dan eens met volgende stellingen? Ik ben tevreden met de besluiten over de aanbevelingen"; "De aanbevelingen voelen ook echt als van ons"; "de manier waarop we besluiten namen werkte goed."

Box 3.2.6a In hun eigen woorden: deelnemers over het besluiten nemen

Het NBK koos voor een andere manier van besluiten nemen dan de meeste burgerberaden: het stemmen met voeten. Om een blik te krijgen op hoe deelnemers dit stemmen concreet hebben ervaren, hebben we na bijeenkomst 6 zeven deelnemers (onder andere) over dit onderwerp geïnterviewd. Dit is hoe zij het besluiten nemen hebben ervaren:

D1: '[H]et stemmen met de voeten', zoals dat werd genoemd. Dat vond ik wel een goede methode. Zo'n stemkastje, daar kan je een beetje anoniem dingen wegstemmen. Dat is prima voor een normale verkiezing, maar als je zo betrokken bent geweest met het hele democratische proces en zo aan de knop hebt gezeten, dan moet je ook gewoon achter dingen gaan staan. Letterlijk, in mijn ogen. Dan kan je in mijn ogen niet verschuilen achter de anonimiteit. Dus wat dat betreft vond ik het wel een goede manier. (...) [D]e vorm was misschien wat onoverzichtelijk, maar transparant was het zeker, ja.

D2: Ik vond het een prima manier van werken. Degene die moest voorlezen had echt een goeie voorleesstem. (...) En dat iemand inbracht dat het stigmatiserend zou kunnen zijn dat je zelf nee moest zeggen, tja. Ik vond dat een prima manier en ik had toch het gevoel dat weinig mensen daar last van hadden. Het werkte toch zo dat mensen nee konden stemmen en dan tellen en dan zonder oordeel verder.

D3: Wat ik niet goed vond, je hebt een ja en je hebt een ja. Ik zeg gewoon, je hebt ja en nee. Punt. Dan heb je een oké vak. Dat is gewoon een ja. En je hebt een nee vak. Jongens, waarom gaan we het nou weer moeilijk maken? Het is een ja of het is een nee. Of het is een oké en het is een nee, vind ik ook goed. Maar je hebt maar twee mogelijkheden. Het is ja of nee, punt. En nu krijg je eerst drie mogelijkheden, waarvan er twee zeggen ja en één nee. Schiet mij maar weg. Ik kan daar geen touw aan vastknopen. Echt totaal niet. Dan

denk je, hoezo dan? Ik weet niet wat zo de gedachte daarachter was. (…) [Wat betreft het luidop Nee zeggen om te tellen] Ja, nou ja, kijk, ze moeten uiteindelijk stemmen. Als je natuurlijk allemaal zit en je kan een rood bordje omhoog doen. En dan kan iemand heel snel zeggen, ik verander snel van stem, ja dat kan ook niet. Maar ja, we staan natuurlijk in een kring. Je kan niet zomaar even zien van, hoeveel staan er nou in de buitenste cirkel? Dat zie je niet. Dus dat vind ik niet zo raar. Maar je bent wel gelijk je anonimiteit kwijt. Maar goed, na zes weekenden samen vind ik dat niet zo'n issue.

D4: Ik was natuurlijk ook wel heel erg bezig met wat de rest van de zaal aan het doen was. Want er was wel een groepje dat tegen vrij veel onderdelen was. Ja, je werd toch ook wel, hoewel het een soort van anoniem was, maar toch ook weer niet, ja, je brandt wel iemands werk af eigenlijk. En dat moest je ook nog eens door de zaal heen roepen. Dus je hoeft alleen maar een nummer te roepen, maar toch moest je wel Ja. (…) Maar ja, dat weerhield de mensen er niet van om tegen te stemmen, want… Er is wel veel tegen gestemd. (…) Op zich vond ik dat… Ik denk dat anoniem stemmen niet per se beter was geweest voor de resultaten. Ik denk dat… Dat dat toch wel het hoogste doel is van het hele burgerberaad. Dus wat dat betreft vond ik het wel goed dat we zo hebben gestemd, denk ik.

D5: De stemming op zich was een stemming met je voeten. Dat was een beetje een onverwachte wending. En dat liep wel goed, dat ging wel goed. (…) Maar we hadden veel te weinig tijd om te horen over de inhoud van die aanbevelingen en daarom is de stemming ongeldig zou ik willen zeggen. Omdat we in feite niet met meer konden stemmen dan met het onderbuikgevoel. Vanwege het gebrek aan intrinsieke kennis over de inhoud van de individuele voorstellen.

D6: Wat ik op de stemming aan te merken heb is… het is bevorderend voor het groepsgevoel en dat bleek ook wel. De meeste mensen participeerden hier enthousiast in mee. En wat ik ook zei, er ontstaat daardoor dus ook collectief groepsgedrag. Waardoor wat jij voor kiest ook beïnvloed wordt door wat anderen ervan zullen vinden die in jouw nabijheid staan, dan wel in jouw zichtveld staan, dan wel waar je mee bekend bent. En dat gaat altijd een beetje ten koste van de zuiverheid in stemming. Dus ja, dat heb ik volgens mij ook al aangegeven. Dat is ook tegelijkertijd mijn bezwaar hierin. (…) Ik had denk ik. Ja toch wel meer voor geopteerd om dat veel meer anoniem te doen en een beetje dat groepselement eruit te halen zodat mensen echt voor hun individualiteit konden kiezen.

D7: Dus een aantal dingen dat ik dacht, oh jammer, maar over het algemeen was ik, ik dacht, ja, het is gewoon prima zoals het gaat. (…) Transparanter kiezen kan je eigenlijk niet. Je ziet letterlijk wie waar staat en hoeveel mensen. Dus in die zin is het niet dat je kan zeggen, oh, er is iets misgegaan of iets niet goed geteld of wat dan ook. Dat is eigenlijk onmogelijk als je in een ruimte bent met z'n allen en je fysiek stemt.

5. Grote bereidheid om de uitslag van de stemming te aanvaarden

Tot slot vroegen we de deelnemers ook in welke mate ze bereid waren om de stemuitslag te aanvaarden op een schaal van 0 tot 10. Ondanks het feit dat een relatief

laag aantal (57%) van de aanbevelingen werd aangenomen, was de gemiddelde bereidheid om de uitslag te aanvaarden hoog: 8,0/10 (met een standaarddeviatie van 1,67). Maar liefst 93,6% van de deelnemers was bereid de uitslag te aanvaarden (score 6 of hoger) en slechts drie deelnemers gaven een score lager dan 5. Deze drie deelnemers zaten aan de uitersten: ze maakten zich ofwel helemaal geen zorgen over klimaatverandering of zeer veel zorgen over klimaatverandering.

Box 3.2.6b Verdieping: stemmingen en uitslagen in drie andere belangrijke klimaatberaden

Op het gebied van de cesuur voor het aannemen van aanbevelingen is het Nederlandse burgerberaad een outlier. Terwijl in Frankrijk, Ierland en Schotland besluiten werden genomen op basis van gewone meerderheden, was in Nederland een meerderheid van 75% vereist om een aanbeveling aan te nemen. Ook het relatieve aantal in Nederland aangenomen aanbevelingen (13 van de 23) is substantieel lager dan in Frankrijk (149 van de 150), Ierland (13 van de 13) en Schotland (81 van de 81). Voor zowel Frankrijk, Ierland als Schotland geldt dat de meeste aanbevelingen (respectievelijk 148, 13 en 79) ook waren aangenomen als de cesuur op het Nederlandse niveau zat. Hierbij dient overigens wel te worden opgemerkt dat de groep deelnemers bij het NBK diverser was op het gebied van attitude ten aanzien van klimaat dan in de andere cases.

Tabel 3.2.6a Cesuur, aantal aanbevelingen en uitslagen in vergelijkend perspectief

	Cesuur	Aantal	Aangenomen	Aangenomen als cesuur = 75%
Nederland	75%	23	13	13
Frankrijk	50% + 1	150	149	148
Ierland	50% + 1	13	13	13
Schotland	50% + 1	81	81	79

Noot: eigen berekeningen en informatie gebaseerd op KNOCA, z.d.; Scotland's Climate Assembly, 2021: 137; Giraudet et al., 2022: 6; The Citizens' Assembly, 2018.

Hierbij dient dan weer te worden opgemerkt dat het aantal nog steeds eerder laag is zelfs wanneer men vergelijkt met recentere casussen, zoals het Noorse beraad (We Democracy & So Central, 2025) over duurzame consumptie waar 25/28 aanbevelingen minstens 75% haalden en het Zweedse klimaatberaad (Fairtrans, 2024) waar 37/62 aanbevelingen werden aangenomen met minstens 75%.

3.2.6c Conclusie bijeenkomst 6

Deelnemers ervoeren een hoge mate van eigenaarschap over hun aanbevelingen en waren tevreden over de zesde bijeenkomst, vooral over de tijd die werd besteed aan het afronden van aanbevelingen. Vooral op zondag was de tijdsdruk voelbaar. Dit hoeft op zich niet slecht te zijn: onder tijdsdruk kunnen soms gemakkelijker keuzes gemaakt worden en dit is nodig om tot een afronding te komen. Tegelijk moeten deelnemers ook ervaren dat er voldoende tijd is om tot een resultaat te komen waar men tevreden mee is.

De opzet en uitvoering van het besluitvormingsproces was een onderdeel van het NBK dat relatief, in vergelijking met andere onderdelen van het NBK, minder goed verliep. De overgang van een deliberatief proces, en het werken aan aanbevelingen, naar stemmen is altijd lastig. Veel burgerberaden met minder deelnemers opteren daarom voor een consensusmodel voor de besluitvorming (Paulis et al., 2024). De projectorganisatie van het NBK heeft gezocht naar mogelijkheden om het stemmen minder digitaal te maken en beter aan te laten sluiten op het voorafgaande deliberatieve proces.

Er was op zondag onvoldoende tijd voor deelnemers om de aanbevelingen, in onderlinge samenhang, tot zich te nemen.[74] Idealiter waren de aanbevelingen eerder in het proces (op zaterdag) afgerond en hadden de deelnemers meer tijd om kennis te nemen van de aanbevelingen om weloverwogen hun stem uit te kunnen brengen. Tevens waren de stemcategorieën initieel sturend en een aantal deelnemers kaartte dit aan bij de projectorganisatie. De projectorganisatie reageerde hier wederom responsief op en paste de categorieën aan. Het stemmen met voeten zelf verliep goed, al waren er hier en daar ontevreden geluiden te horen, bv. over het gebrek aan anonimiteit bij het stemmen.

Het resultaat was dat 13 van de 23 aanbevelingen werden overgenomen door het NBK. Dit is een relatief laag percentage (cf. Box 3.2.6b). Het toevoegen van een tweede stemmingsronde had mogelijk meer recht gedaan aan de inzet van deelnemers. Na zo'n extra ronde had wederom gestemd kunnen worden over de aanbevelingen die niet waren ingestemd, maar dan aangevuld of aangepast op basis van de opvattingen van de Nay!-stemmers, zodat aan een deel van hun bezwaren tegemoet kon worden gekomen. Dit zou in lijn geweest zijn met een van de conceptuele uitgangspunten van het NBK (i.e. deep democracy). Het ontbrak echter aan tijd voor een tweede stemronde. Later werd dit opgevangen door ook de afgewezen aanbevelingen wel een plek in het advies te geven, zodat het werk van de deelnemers niet verloren ging.

[74] Dit had deels ook te maken met de val van het kabinet: er moest zaterdag tijd in het programma ingeroosterd worden om te behandelen hoe hiermee om te gaan en een besluit te nemen over een eventuele zevende bijeenkomst.

3.2.7 Bijeenkomst 7:

Extra laatste bijeenkomst



Inleiding[75]

Bijeenkomst 7 was een extra bijeenkomst van één dag waar het burgerberaad vanwege het aftreden van het kabinet toe heeft besloten. Het programma was gericht op gezamenlijk afronden van het NBK. Ook is vooruit gekeken naar de aanbieding van het advies aan het Kabinet en de Tweede Kamer en het vervolgproces daarna. De bijeenkomst vond niet plaats op de vaste locatie in Amersfoort, maar in Utrecht. Deze locatie ademt de sfeer van een goed verzorgde vergaderlocatie en voor de verandering zitten de deelnemers in een halve cirkel. Hieronder volgen enkele globale observaties van de bijeenkomst (3.2.7a). In 3.2.7b gaan we in op de ervaringen van de deelnemers.

3.2.7a Globale observaties

Een groot deel van het programma was gericht op het *vaststellen* van het advies van het NBK, waar de aanbevelingen in waren opgenomen. Er werd aandacht besteed aan *terugblikken en vooruitkijken*.

Na het welkomstwoord werd er gestart met een gestructureerde evaluatie om zo vanuit verschillende perspectieven terug te kijken. Deelnemers blikten voor zichzelf terug en daarna in twee of drietallen op het gehele proces van het burgerberaad.

Daarna vonden drie plenaire onderdelen plaats. Graham Smith, internationaal expert op het gebied van burgerberaden over klimaat, is te gast. Hij complimenteert deelnemers voor hun prestatie. De hoofdgespreksbegeleider licht de definitieve impactanalyse van het CE Delft toe. En tot slot vertellen vier deelnemers van Team Schrijven over het schrijven aan het adviesrapport. Er wordt verteld dat er geen inhoudelijke veranderingen zijn aangebracht aan de aanbevelingen; er is alleen tekst geredigeerd. Daarnaast heeft Team Schrijven het verhaal van het burgerberaad

[75] Bijeenkomst 7 was een extra bijeenkomst, waar bij de opzet van het onderzoek geen rekening mee was gehouden. De bijeenkomst is desalniettemin alsnog geobserveerd door drie onderzoekers.

opgeschreven op een manier waarvan ze hopen dat deze recht doet aan de diversiteit van het burgerberaad. Deelnemers stellen vragen aan Team Schrijven.

Na deze plenaire programmaonderdelen gingen deelnemers het advies individueel lezen. Het advies werd in geprinte versie uitgedeeld. Deelnemers moesten het rapport na het lezen weer inleveren om te voorkomen dat de inhoud lekt voor de aanbieding aan het Kabinet en de Tweede Kamer. In de plenaire ruimte lazen deelnemers het concept adviesrapport in stilte (ruim 30 minuten van het uur dat beschikbaar is). In een aparte ruimte werd het advies hardop voorgelezen, zodat ook minder talige deelnemers de inhoud gemakkelijk tot zich kunnen nemen.

Na de lunchpauze bespraken de deelnemers het advies in groepjes van zes deelnemers aan de hand van drie vragen: Wat waardeer je in het rapport? Was er iets wat je lastig vond om te lezen? Als er een ding is wat heel Nederland zou moeten weten over dit burgerberaad en jullie advies, wat zou dit moeten zijn? Er wordt plenair teruggekoppeld uit de groepen en er is een plenair moment waarbij deelnemers hun steun aan het rapport kracht bij zetten door hun naam op een groot wit vel te zetten.

Deelnemers spraken vervolgens in groepen over negen thema's gerelateerd aan de opvolging van het advies van het burgerberaad. Hiervoor werden verschillende werkvormen ingezet, waaronder een *Gesprek op voeten*, waarbij deelnemers door een ruimte bewegen. Wanneer iemand iets wil zeggen over de vraag die is voorgelegd, staat hij stil. Deelnemers die zich herkennen in de uitspraak kunnen achter deze persoon gaan staan. Er werd afgesloten met een vraag over de waarde van het burgerberaad voor de democratie.

Tijdens de plenaire afsluiting benadrukte de hoofdgespreksbegeleider hoe bijzonder het burgerberaad was geweest en bedankte deelnemers nogmaals. De voorzitter benadrukt dat deze dag niet alleen een afsluiting was, maar ook het begin van de fase van opvolging met de aanbieding van de adviezen aan het kabinet en de Tweede Kamer als eerste mijlpaal.

Voor deze bijeenkomst hadden 100 deelnemers zich aangemeld, waarvan er 84 aanwezig waren.[76] Dat aantal was lager dan normaal omdat het om een extra en facultatieve bijeenkomst ging die na de zomer plaatsvond. In deze bijeenkomst rondden deelnemers het proces met elkaar af en werd de uitkomst ervan, het advies, symbolisch bekrachtigd door bijna alle deelnemers. Er werd veel geapplaudisseerd tijdens de dag, vooral voor Team Schrijven.

Het was een vol programma met in vergelijking met de voorgaande bijeenkomsten weinig tijd voor verdiepende gesprekken in groepen. Er was weinig ruimte om in te gaan op de vragen en opmerkingen van deelnemers. Op zondag namen 4 deelnemers deel aan de verkorte online bijeenkomst, speciaal voor wie er zaterdag niet bij kon zijn.

[76] Een extra sessie was georganiseerd de dag erna met een aantal deelnemers die op zondag wel konden maar niet op zaterdag.

3.2.7b Deelnemersbeleving van kernelementen bijeenkomst 7

Zoals gezegd was de zevende bijeenkomst geen klassieke bijeenkomst. Deze extra bijeenkomst vond plaats op zaterdag en in verkorte versie op zondag. De bijeenkomst was korter en had geen belangrijke inhoudelijke functie. Zoals een geïnterviewde het verwoordde: "Het voelde als een reünie". Er werd daarnaast nagebeld naar de afwezigen, die de bijeenkomst dus niet meegemaakt hebben (en dus de vragenlijst ook niet konden invullen). Uiteindelijk hebben 74 deelnemers de vragenlijst aan het einde van de bijeenkomst ingevuld.[77] Deze groep vormt dus maar een beperkt deel van de deelnemers, en de analyses in deze sectie moeten dus met name gezien worden als een beschrijving van de ervaringen van zij die deze dag aanwezig waren.[78]

1. Gemiddelde rapportcijfer

Deelnemers waren (zeer) positief over de zevende bijeenkomst en gaven de bijeenkomst een 7,8/10 (met een standaarddeviatie van 1,10). 67% van de scores was een 8 of hoger: de deelnemers waren zeer tevreden over de bijeenkomst. Eén iemand gaf een onvoldoende. In de toelichting gaf deze persoon aan dat de lunch goed was, maar de rest van de bijeenkomst overbodig was.

2. Beleving van het adviesrapport

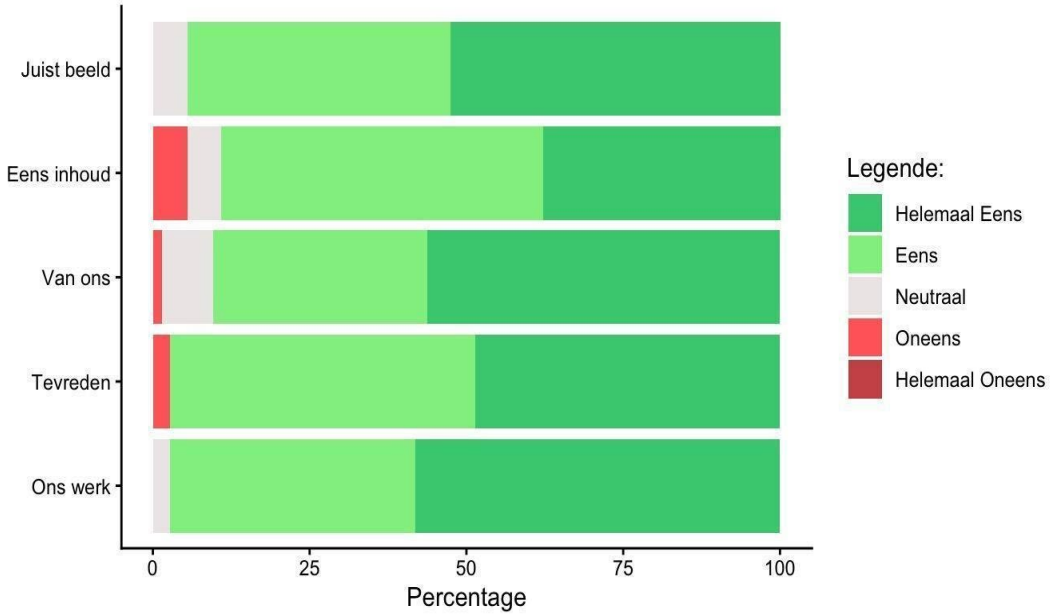
Tijdens bijeenkomst 7 kregen de aanwezige deelnemers voor het eerst het volledige adviesrapport te zien. Dit rapport bevatte de aanbevelingen (zonder inhoudelijke wijzigingen) met omkaderende tekst geschreven door Team Schrijven. Team Schrijven kreeg ook nog kort het podium voorafgaand aan het lezen om hun rol en keuzes toe te

[77] Er was geen significant verschil tussen de invullers van de vragenlijst en deelnemers die eerdere vragenlijsten ingevuld hebben wat betreft hoeveel zorgen men zich maakte over klimaatverandering, zo blijkt uit een Mann-Whitney-test, al grenst de p-waarde wel aan de grenswaarde van significantie (p = 0.085). Dat laatste heeft te maken met het feit dat er bij de aanwezigen die de vragenlijst invulden een oververtegenwoordiging was van mensen die zich niet zoveel zorgen maakten over klimaatverandering, maar een ondervertegenwoordiging van mensen die zich helemaal geen zorgen maakten en mensen die hier neutraal in stonden. Belangrijk om hierbij op te merken is dat dit een imperfecte meting is: 10 deelnemers aan bijeenkomst 7 vulden de vragenlijst niet in (bv. omdat ze eerder weggingen).

[78] In de vragenlijst stelden we ook meer reflectieve vragen over hoe men het hele burgerberaad beleefd had, maar die extra dag waren maar 84 deelnemers aanwezig. Vandaar dat we deze data wel beschikbaar stellen in de dataset, maar er geen analyses op uitvoeren. Voor de analyses in sectie 3.3 gebruiken we de data verzameld na bijeenkomst 6, wat ook inhoudelijk beter past: dat was namelijk de sessie waar de inhoud afgerond werd en er over de aanbevelingen besluiten werden genomen.

lichten.[79] Ook bij dit deel van het proces kregen de deelnemers het stuur in handen. Hoe hebben de aanwezige deelnemers dit ervaren? Ervaarden zij eigenaarschap?

Figuur 3.2.7a Deelnemersbeleving proces en resultaat adviesrapport



Noot: N = 74, 74, 74, 74 en 73. Gebruikte vragen: "Als je denkt aan het adviesrapport, in hoeverre ben je het dan eens met volgende stellingen? Het adviesrapport geeft een juist beeld van onze aanbevelingen"; "ik ben het eens met de inhoud van het adviesrapport"; "ik zie ons werk terug in het adviesrapport"; "ik ben tevreden met de inhoud van het adviesrapport"; "het adviesrapport voelt ook echt als van ons."

Zoals Figuur 3.2.7a laat zien, waren bijna alle aanwezige deelnemers zeer tevreden over het proces en het uiteindelijke adviesrapport. Bijna iedereen was het (helemaal) eens met de stellingen die we hen voorlegden. De aanwezige deelnemers waren kortom zeer tevreden met het werk dat tussen bijeenkomst 6 en 7 geleverd is door *Team Schrijven* en met het eindresultaat.

Box 3.2.7a In hun eigen woorden: geïnterviewden over het lezen van het adviesrapport

Na bijeenkomst 7 interviewden we twee deelnemers (onder andere) over hoe ze het lezen van het adviesrapport hadden beleefd. Dit is wat ze zeiden.

D1. Ik heb het niet tot in detail gelezen. Ik heb vooral gekeken naar de adviezen waar ik aan gewerkt heb. Daar was niets inhoudelijks aan veranderd, er waren enkel wat

[79] Team Schrijven startte overigens tussen bijeenkomst 5 en 6.

verduidelijkingen aangebracht. De introductie was heel mooi geschreven en heel herkenbaar. Plenair is er niemand op de inhoud aangeslagen, dat verraste me en had ik eigenlijk wel verwacht. Het feit dat alle adviezen in het rapport zaten, vond ik superpositief. Dat was heel goed en sloot aan bij mijn mailtje. Het was heel goed dat de percentages erbij stonden en dat de adviezen op percentage waren geordend.

D2. Maar uiteindelijk werd mij wel het doel van deze bijeenkomst duidelijk. En dat was eigenlijk, tenminste, zo heb ik het ervaren, om het Team Schrijven, nog even het podium te geven en applaus te geven. Dat was bij mijns inziens het doel van die bijeenkomst. En ja, ik denk ook dat ze het verdiend hebben (...) Ja, het was goed. Het was gewoon goed. Ik kan niet anders zeggen, want het is min of meer ook mijn vak wat ik nu doe. Ja, ze hebben dat echt goed gedaan. Echt goed. Niet een beetje goed, maar echt goed. Ja. Dat was, ja, luister, ik was aangenaam verrast over de kwaliteit van dat rapport zoals ze dat nu neergelegd hebben. (...) de structuur die ze aangebracht hadden was heel goed. Het was duidelijk, overzichtelijk. Ja, echt fantastisch gedaan. Ik kan het niet anders zeggen.

3.2.7c Conclusie bijeenkomst 7

Tijdens bijeenkomst 7 stond het bekrachtigen van het rapport met de aanbevelingen centraal. Daarnaast bood de bijeenkomst een terug- en vooruitblik. In het (volle) programma was er relatief weinig tijd voor verdiepende gesprekken tussen deelnemers (plenair en in groepen).

De (kleinere) groep aanwezige deelnemers bij deze bijeenkomst was zeer tevreden over de bijeenkomst. Bijna alle respondenten voelden zich eigenaar van het rapport en herkenden zich erin. Men was onder de indruk van het werk van Team Schrijven, en zij kregen veel applaus van de andere aanwezigen.

3.3 Algemene en overkoepelende thema's

In sectie 3.2 van dit hoofdstuk gingen we in op de afzonderlijke bijeenkomsten van het NBK. In deze sectie gaan we in op elementen die als een rode draad verweven waren doorheen het hele NBK. We beginnen met de governance van het NBK. In de voorbereidingsfase was een uitgebreide governance-structuur uitgedacht. Hier kijken we kort naar hoe dit in de praktijk uitpakte. Daarna gaan we achtereenvolgens in op drie belangrijke overkoepelende elementen van het NBK die een prominente plek kregen in de randvoorwaarden: representativiteit, inclusiviteit en kennis. Na deze bespreking wenden we onze blik naar de deelnemers en hoe zij veranderd zijn tijdens het verloop van het burgerberaad (qua algemene beleving van het verloop, polarisatie, politiek vertrouwen, tevredenheid democratie en politieke interesse). Tot slot gaan we dieper in op hoe de bredere samenleving het NBK zag en de mate waarin er steun was bij de bredere samenleving voor het NBK en haar uitkomsten.

3.3.1 Governance tijdens het verloop van het NBK: ambtelijke en politieke inbedding

In de voorbereidingsfase was een uitgebreide governance-structuur opgezet om ambtelijke en politieke betrokkenheid te waarborgen en de opvolging van de aanbevelingen procesmatig voor te bereiden. Tijdens de uitvoering van het NBK vormde deze governance-structuur een stevige basis voor ambtelijk overleg en afstemming.

Er was intensieve afstemming, middels een tweewekelijks voortgangsoverleg, tussen de projectorganisatie en ambtenaren van BZK en KGG, onder voorzitterschap van de programmaleider van het NBK.

De Ambtelijke Werkgroep die tijdens de voorbereiding van het NBK was ingesteld, werd nog voor de start van het NBK uitgebreid met ambtenaren van het ministerie van Financiën en VWS. De brede samenstelling van de Ambtelijke Werkgroep heeft eraan bijgedragen dat ook departementen die zijdelings betrokken waren bij het onderwerp van het klimaatberaad betrokken werden. De werkgroep kwam kort na elke bijeenkomst van het NBK bij elkaar voor overleg. Aan de hand van de aftermovie werden ambtenaren bijgepraat over het verloop van het NBK.

De Ambtelijke Werkgroep heeft een voorstel gedaan voor ambtenaren die tijdens het kennisfestival beleidskennis konden delen. Gaandeweg het burgerberaad verlegde de aandacht zich steeds meer op de beleidsmatige opvolging van de aanbevelingen. Tijdens de loop van het burgerberaad werd er gestart met het voorbereiden van de kabinetsreactie, waarvan het ministerie van KGG de trekker was. Ook de stuurgroep van directeuren (MT-leden) kwam bijeen om kwesties van strategische aard te bespreken of een voorstel van de werkgroep te bekrachtigen.

De ambtelijke governancestructuur heeft bijgedragen aan onderlinge afstemming tussen departementen en ambtelijke betrokkenheid bij het NBK. Een aantal ambtenaren heeft een of meer bijeenkomsten bijgewoond als toeschouwer of een

bijdrage geleverd aan het kennisfestival (bijeenkomst 3) of feedback op de concept adviezen toegelicht (tussentijds online en in bijeenkomst 5). Ook het ervaren van het burgerberaad heeft bijgedragen aan de betrokkenheid van ambtenaren. Ambtenaren die via de werk- of stuurgroep betrokken waren bij de uitvoering van het NBK vormden de verbinding met hun collega's bij de departementen.

De governance structuren gericht op politieke inbedding, afstemming met beide ministers en de rapporteurs van de Tweede Kamer, hebben gefunctioneerd zoals vooraf was bedacht. Tijdens de looptijd van het NBK zijn er vier voortgangsrapportages verschenen (januari, april, mei en september). In februari 2026, na de werkzaamheden aan en overhandiging van de aanbevelingen, verscheen een vijfde voortgangsrapportage. De voortgangsrapportages vormden de basis voor de voortgangsoverleggen. Er hebben vier voortgangsoverleggen plaatsgevonden (4 oktober 2024, en 8 januari, 8 mei en 11 september 2025).[80] Bij niet alle overleggen waren beide TK-rapporteurs aanwezig en tijdens het proces is één van de rapporteurs vervangen.[81]

Naast de formele rapportages en overlegmomenten is geprobeerd Tweede Kamerleden te betrekken bij het NBK, bijvoorbeeld door een deel van een bijeenkomst bij te wonen als toeschouwer. De ministers van BZK en KGG zijn bij de start en afsluiting van het NBK aanwezig geweest. Een van de twee rapporteurs was bij de eerste bijeenkomst aanwezig en bij de vijfde. Slechts een ander TK-lid is aanwezig geweest bij een bijeenkomst van het NBK.

Vanwege het belang van de betrokkenheid van de politiek zocht de projectorganisatie andere mogelijkheden om Kamerleden te betrekken. Daarom is op 28 mei 2025 een delegatie van 26 deelnemers van het burgerberaad op bezoek geweest bij de Tweede Kamer en in gesprek gegaan met o.a. de leden van de Kamercommissie voor *Klimaat en Groene Groei*.[82] Bij dit informele gesprek waren acht kamerleden van verschillende politieke partijen aanwezig, waaronder één van de rapporteurs. Deze bijeenkomst verliep open en constructief en werd door kamerleden en deelnemers zeer gewaardeerd.

In november rondden de rapporteurs hun opdracht af met een brief (11 november 2025) en eindrapportage die ze aanboden aan de Tweede Kamer. De rapporteurs zijn van oordeel dat het proces transparant en ordentelijk is verlopen. De Kamer heeft toegezegd het advies van het NBK en de kabinetsreactie te bespreken.[83] In de brief

[80] Formeel noemde men het overleg op 4 oktober een startgesprek omdat dit niet gepaard ging met een voortgangsrapportage achteraf.

[81] Bij twee van de vier gesprekken was één rapporteur aanwezig, De Groot verving Erkens begin juli 2025.

[82] Ook leden van andere commissies waren uitgenodigd en niet alle aanwezigen waren lid van de commissie KGG.

[83] Dit was overigens al vastgelegd voor de start in het instellingsbesluit.

geven de rapporteurs de Kamer in overweging om een voorbereidingsgroep in te stellen ter voorbereiding van dit debat in de Tweede Kamer.

Box 3.3.1a In hun eigen woorden: deelnemersbeleving bezoek Tweede Kamer

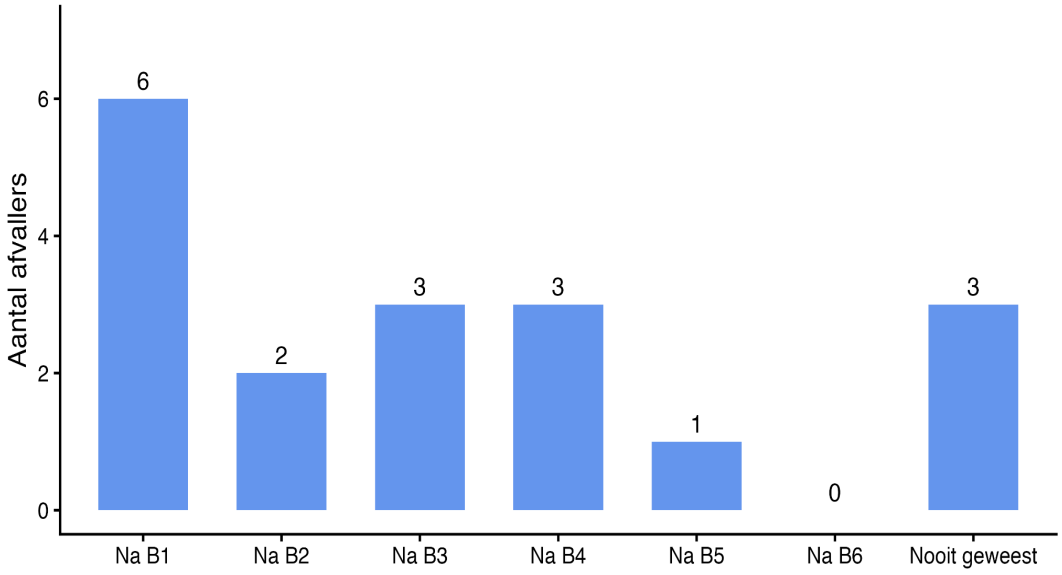
Op 28 mei 2025 voerden 26 deelnemers een informeel gesprek met acht TK-leden. Het is uitzonderlijk dat deelnemers in gesprek gaan met parlementsleden tijdens de looptijd van een burgerberaad. Het gesprek ging niet over de inhoud van de aanbevelingen maar over het proces en de ervaringen van deelnemers. Hoe hebben de deelnemers dit bezoek beleefd? In de vragenlijst vlak voor de start van bijeenkomst 6 vroegen we deelnemers die aanwezig waren daarom in een open vraag hoe ze dat hebben ervaren. Dit is wat ze zeiden:

- *Het was zeker interessant, maar ik heb niet het idee dat wij er heel veel aan hadden.*
- *Erg interessant*
- *Tof, fijn dat ze luisteren*
- *Interessant en waardevol. Vond de voorzitter beetje ongeïnteresseerd, de rest wel positief*
- *Prettig*
- *Positief*
- *Zeer afwachtend qua resultaat*
- *Heel bijzonder, mooie momenten en een mooie ervaring rijker. Men heeft m.i. echt geluisterd naar ons.*
- *Positief, PVV grote afwezige*
- *Goede ervaring. Goed dat we hebben laten zien wie we zijn en wat we doen.*
- *Positief, goed te zien dat er gemeende interesse is alleen te kort om alles eruit te halen. Gelukkig na de bijeenkomst nog samen geweest op café om verder te praten.*
- *Zeer open, veilig & gezellig. Fijne kamerleden!*
- *Heel mooi om mee te maken. Ik was trots op onze afgezanten burgerberaad*
- *Fijne vergadering. Ik denk een goede indruk achtergelaten.*
- *Prima*
- *Gezellig alleen jammer dat er weinig ministers waren*
- *Heel erg positief*
- *Erg interessant en mooi om mee te maken. Onderlinge gesprekken. Heeft iets bij gedragen.*
- *Het was prima heb niet het idee dat het veel heeft gedaan*
- *Een unieke gezellige dag. We hebben een snaar geraakt in de politiek.*
- *Gemixte gevoelens. Ik zag dat verschillende politici toch verrast waren, anderzijds het gevoel dat ons werk op een stapel komt.*
- *Heel positief, open, verduidelijkend*
- *Ik heb nog meer de indruk dat wij verschil kunnen maken*
- *Goed inzicht in de keuken van het parlement*

3.3.2 Representativiteit

Zoals we eerder al aangaven in hoofdstuk 2, vormde de groep deelnemers een goede afspiegeling van de bredere samenleving op de kenmerken waarop geloot werd. Tijdens een burgerberaad vallen er vaak deelnemers uit om bv. praktische, persoonlijke redenen of omdat ze het inhoudelijk niet eens zijn met keuzes die in het burgerberaad gemaakt worden. Daardoor kan een groep deelnemers die bij de start van een burgerberaad representatief is, aan het einde van de rit niet meer representatief zijn vanwege grotere uitval van bepaalde groepen deelnemers.

Figuur 3.3.2a Afvallers per bijeenkomst



Noot: gegevens verzameld door Moventem en doorgegeven aan de onderzoekers via de organisatie. Van afvallers werd enkel de datum van afvallen en de reden voor het afmelden bijgehouden.

Tijdens het verloop van het burgerberaad zijn er 18 deelnemers uitgevallen (10,3% uitval). Dat is al met al een relatief beperkte groep. Gemiddeld vallen bij lokale burgerberaden in Nederland zo'n 24% van de deelnemers af, zo blijkt uit data verzameld door Bureau Burgerberaad bij 55 Nederlandse burgerberaden uitgevoerd tussen 2021 en 2025.[84] Bij het nationale Burgerforum Kiesstelsel was dat wat lager: 7 op 143 (4,9%). In bijlage 4 maken we een gedetailleerde vergelijking met de Ierse, Franse en Schotse casus. De Nederlandse uitval was iets lager dan in Ierland, ongeveer gelijk aan die van

[84] Charley Fideldij Dop, persoonlijke communicatie, 12 februari 2026.

Frankrijk, en iets hoger dan in Schotland.[85] De uitval was aanzienlijk lager dan bij lokale burgerberaden en vergelijkbaar met internationale burgerberaden over klimaat.

Figuur 3.3.2a toont wanneer deze deelnemers zijn uitgevallen. Het aantal uitvallers was het hoogst na bijeenkomst 1. Dat is op zich niet onlogisch. De meeste mensen kunnen zich op voorhand slechts in beperkte mate een voorstelling maken van wat het werk en de activiteiten van een burgerberaad in de praktijk inhouden, zoiets wordt pas duidelijk als men ook daadwerkelijk aanwezig is bij een bijeenkomst. Hoewel niet is bijgehouden wat de achtergrondkenmerken van afvallers waren, weten we wel waarom mensen zeggen te zijn gestopt met het burgerberaad. Drie deelnemers stopten omwille van inhoudelijke redenen, twee vanuit klimaatsceptische overwegingen en een omdat deze persoon vond dat de kwestie beter door deskundigen dan door burgers kan worden opgelost.[86] De overige deelnemers die stopten gaven een breed scala aan antwoorden, waarbij persoonlijke redenen het vaakst genoemd werden (zes gestopte deelnemers). Drie deelnemers zijn nooit begonnen aan het burgerberaad.

3.3.3 Inclusiviteit

Met allerlei inspanningen gericht op het maken van contact en verbinding met en tussen deelnemers groeide gaandeweg de verbondenheid binnen de groep. Dit was nodig om met deze grote en diverse deelnemersgroep gezamenlijk het (meer dan) een half jaar durende proces te doorlopen, maar ook om met elkaar aanbevelingen te kunnen formuleren. Tijdens de formele bijeenkomsten was hier aandacht voor, maar vooral ook tussen de bijeenkomsten in.

De projectorganisatie heeft zich hier zeer en op zeer uiteenlopende manieren voor ingespannen, maar vooral door persoonlijk contact met deelnemers te onderhouden op een manier die aansloot bij hun behoefte. Het is aannemelijk dat de investering in contact en verbinding eraan heeft bijgedragen dat relatief weinig deelnemers tussentijds zijn gestopt.

Programmaonderdelen

De inrichting van de ruimte, de programmering en de gebruikte werkvormen droegen bij aan een inclusief proces en gelijkwaardige gesprekken tussen deelnemers. In een proces van deze omvang en met een grote diversiteit aan perspectieven is dat niet evident. De grote variatie aan werkvormen en gerichte ontwerpkeuzes, leidden tot een inclusief proces. Hoewel er verschillen waren in de diepgang van de gesprekken in de

[85] Het Schotse burgerberaad was online. Geven dat bij online participatie in de regel de uitval hoger is dan bij offline participatie (cf. Yetano & Royo, 2017) is het des te indrukwekkender dat de uitval in Schotland zo laag was.

[86] Deze drie deelnemers vielen respectievelijk af na bijeenkomst 4 en 5 en na bijeenkomst 3.

groepen, was de kwaliteit van de gesprekken voldoende om tot onderbouwde aanbevelingen te komen. Niet in alle programmaonderdelen was er sprake van verdiepende gesprekken en gelijkwaardige uitwisseling, maar dit werd telkens tijdens andere programmaonderdelen gecompenseerd.

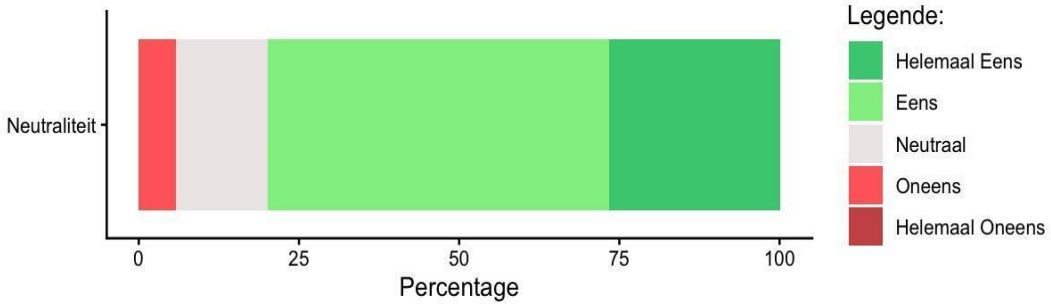
Het projectteam reflecteerde gezamenlijk op formele en informele bijeenkomsten en was in staat om responsief te reageren op verloop van bijeenkomsten en tussentijdse gebeurtenissen. Het team was over het algemeen goed in staat om de balans te vinden tussen de uiteenlopende behoeften van een diverse groep deelnemers en wat er nodig was om een volgende stap in het proces te maken.

Gespreksbegeleiding

Deskundige en neutrale gespreksbegeleiding is cruciaal voor het voeren van gelijkwaardige gesprekken (Harris, 2019: 50). In het NBK was de gespreksbegeleiding van hoge kwaliteit. Het team gespreksbegeleiders onder leiding van de hoofdgespreksbegeleider heeft een belangrijke rol gespeeld in het constructieve verloop van het proces, wat met oog op de omvang en diversiteit van de groep, en de omstredenheid van het onderwerp geen geringe opgave was. De omvang, ervaring en diversiteit van de groep facilitators maakte het mogelijk om flexibel in te spelen op wat nodig was.

Gedurende het beraad hebben we in een enkel geval geobserveerd waarin er (onbewust) sprake was van inhoudelijke sturing door gespreksbegeleiders. In sommige van deze observaties spraken deelnemers gespreksbegeleiders hier direct op aan, waardoor deelnemers eigenaarschap behielden. Deelnemers hebben dit ook zo ervaren, zoals uit Figuur 3.3.3a blijkt. 80% van de deelnemers was het (helemaal) eens met de stelling dat de gespreksbegeleiders neutraal waren, slechts 5.8% was het daar niet mee eens.

Figuur 3.3.3a Neutraliteit gespreksbegeleiding

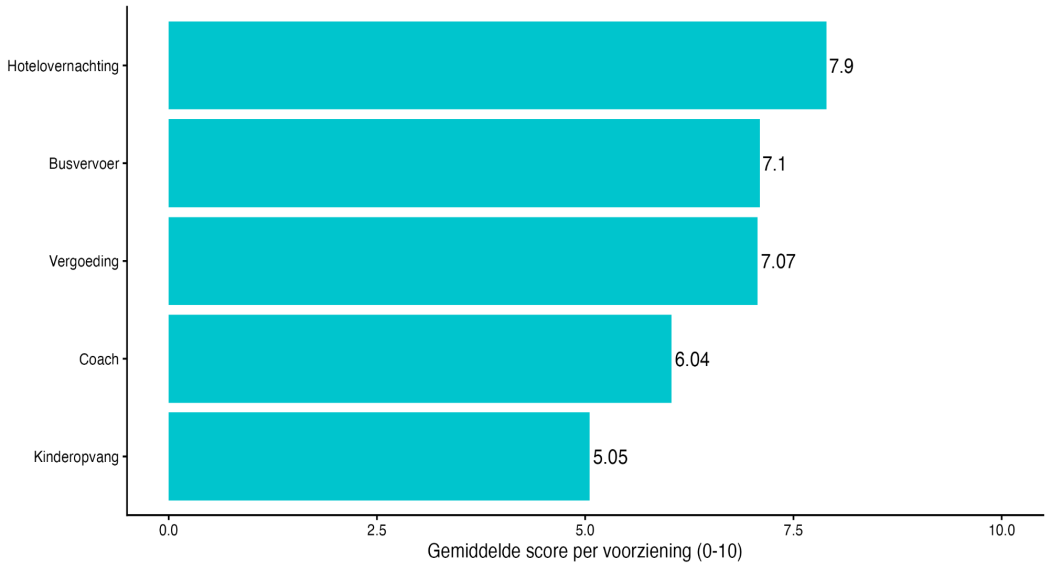


Noot: N = 105. Gebruikte vraag: “Nu volgen een aantal stellingen over de organisatie van het burgerberaad. Geef aan in hoeverre je het er mee eens bent. De gespreksbegeleiders waren neutraal.”

Voorzieningen

Met de praktische voorzieningen die werden getroffen, werden belemmeringen om deel te nemen weggenomen. We vroegen aan het einde van bijeenkomst 7 hoe belangrijk deelnemers het vonden dat bepaalde faciliteiten beschikbaar waren. Figuur 3.3.3b geeft de gemiddelde scores voor de vijf faciliteiten die we bevroegen. Vooral de hotelovernachting werd gezien als belangrijk dat deze beschikbaar was, maar ook de vergoeding en het busvervoer scoorden relatief hoog.[87] De beschikbaarheid van de coach en de kinderopvang werd minder belangrijk gevonden, maar sowieso vulden veel minder deelnemers deze twee vragen in: het zijn dan ook faciliteiten die meer gericht waren op specifieke doelgroepen. Dit geldt met name voor de kinderopvang. Dit was slechts voor enkele deelnemers relevant, maar er werd door hen ook gebruik van gemaakt. Als deze niet beschikbaar was, dan wierp dit een drempel op voor ouders met jonge kinderen.

Figuur 3.3.3b Belang beschikbaarheid voorzieningen



Noot: N = 69, 62, 73, 39, 57. Gebruikte vraag: "Hoe belangrijk vond je de beschikbaarheid van volgende zaken op het burgerberaad?"

Problemen inzake de vergoedingsregeling

Om inclusiviteit (en deelname) te bevorderen is het belangrijk om deelnemers aan burgerberaden een vergoeding te geven (Harris, 2019: 49). Het uitgangspunt van het

[87] De mogelijkheid tot hotelovernachting werd ook veel gebruikt. Voor de start gaven 110 deelnemers aan van de hotelovernachtingen te willen gebruikmaken. In de praktijk maakten tussen de 92 en 115 deelnemers gebruik van een overnachting tijdens de weekend-bijeenkomsten (bij bijeenkomst 3 en 7 was er in principe geen overnachtingsmogelijkheid (cf. Moventem, persoonlijke communicatie, 26 maart 2026).

NBK was dat deelnemers een gelijke vergoeding zouden krijgen en er geen gevolgen zijn voor deelnemers die een uitkering of toeslag(en) ontvangen (Voortgangsrapportage, 6 februari 2026). Er is gekozen voor de piste van een vrijwilligersvergoeding. Al in de voortgangsrapportage van 6 januari 2025, voor de start van de bijeenkomsten van het NBK, signaleerde de projectorganisatie dat "de vrijwilligersregeling zich niet goed leent voor het compenseren van burgers die deelnemen aan een intensief participatietraject" (p. 12). Dit kostte de organisatie veel extra werk. In de zomer van 2025 liet de Belastingdienst namelijk weten dat de vrijwilligersvergoeding toch niet gebruikt kan worden. Dit kwam doordat deelnemers niet alleen een vergoeding ontvingen voor deelname en reiskosten, maar er ook extra voorzieningen voor hen werden geregeld. Hierdoor overschreed het totale bedrag de grens van €210 per maand. Volgens de regels zouden de deelnemers daarom alsnog belasting moeten betalen. Om te voorkomen dat zij hierdoor benadeeld werden, trof de Rijksoverheid een eenmalige regeling en nam zij de financiering op zich. Dit werd vastgelegd in een overeenkomst met de Belastingdienst.

Hoogte vergoeding

Wat betreft de hoogte van de vergoeding, vroegen we de deelnemers aanvullend na Bijeenkomst 7 ook wat ze vonden van de hoogte van de vergoeding: 86,8% vond deze precies goed; 8,8% vond hem te laag en 4,4% (veel) te hoog.[88] Overigens dient hierbij als belangrijke kanttekening opgemerkt te worden dat deze vraag beantwoord werd aan het einde van het burgerberaad (Bijeenkomst 7). Hier hoort wel de volgende kanttekening bij. Zij die de vergoeding (veel) te laag vonden, hebben zich naar alle waarschijnlijkheid niet opgegeven voor het NBK. We overschatten met deze meting dus wellicht de steun voor de hoogte van de vergoeding.

3.3.4 Kennis

Het brede (reizen, eten en spullengebruik) en complexe (klimaat)vraagstuk in combinatie met de vraagstelling ('hoe-vraag'), bracht met zich mee dat kennis een belangrijke component was in het burgerberaad. Zoals we al zagen tijdens de bespreking van de individuele bijeenkomsten, was het aanbod van kennis in het NBK zorgvuldig opgebouwd, door te beginnen met basiskennis (bijeenkomst 1) en veldbezoeken (bijeenkomst 2) waarin leren van een diversiteit aan ervaringen in de praktijk centraal stond, om daarna in bijeenkomst 3 een breed aanbod aan verschillende soorten kennis aan te bieden. Daarna werd kennis kleinschaliger voorzien middels de aanwezigheid van kennisgidsen (vooral bijeenkomst 4 en 5) en feedback van deskundigen op adviezen (bijeenkomst 5).

[88] Gebruikte vraag: "Wat vond je van de hoogte van de vergoeding die je kreeg?". Schaal: 1 = Veel te laag tot 5 = Veel te hoog. N = 68.

De uitgangspunten voor kennis van de projectorganisatie kwamen duidelijk tot uitdrukking in de uitvoering van het NBK. Zo werd kennis primair gedeeld in bijeenkomsten, waarmee werd bijgedragen aan een gedeelde kennisbasis. Ook het delen van de video's met de deskundigen van bijeenkomst 3 heeft hieraan bijgedragen. Er werd geen extra leeswerk tussentijds gevraagd van deelnemers. Verder werd kennis zo veel mogelijk in meerdere verschillende vormen aangeboden (tekst, visueel en video).

Tijdens het burgerberaad hadden deelnemers eigenaarschap over kennis. Het keuzeproces van de deskundigen (bijeenkomst 2 - bijeenkomst 3) en de samenstelling en het functioneren van Team Kennis hebben hieraan bijgedragen. Deelnemers hebben keuzes gemaakt die soms afweken van de voorstellen die waren gedaan door de andere betrokkenen bij kennis binnen het NBK, de Wetenschappelijke en Ambtelijke Werkgroep. De doorslaggevende stem van Team Kennis in de inhoudelijke programmering van het kennisfestival heeft daarmee een belangrijke bijdrage geleverd aan het eigenaarschap van deelnemers in het gehele proces en daarmee de aanbevelingen. Ook tijdens het kennisfestival maakten deelnemers zelf keuzes over aan welke kennissessies ze deelnamen. Dit brengt wel met zich mee dat er mogelijk sprake is van zelfselectie.

Bij de werkzaamheden van Team Kennis en de factcheck van de video's van deskundigen na bijeenkomst 3 werd, zoals we boven zagen bij het bespreken van deze onderdelen, de gepolariseerdheid van kennis op het thema klimaatverandering zichtbaar. Het is duidelijk dat dit veel van de betrokkenen meer tijd heeft gekost dan ze oorspronkelijk ingeschat hadden.

De rol van de Wetenschappelijke Werkgroep

De Wetenschappelijke Werkgroep had een duidelijke opdrachtformulering die schriftelijk was vastgelegd. In de praktijk bleek de invulling van deze taken weerbarstig. Net als andere onderdelen van het burgerberaad was er ook sprake van *learning by doing* bij de invulling van het spoor kennis. Dit betekende dat veel overleg nodig was. Gedurende het NBK kwam de werkgroep tien keer bij elkaar.

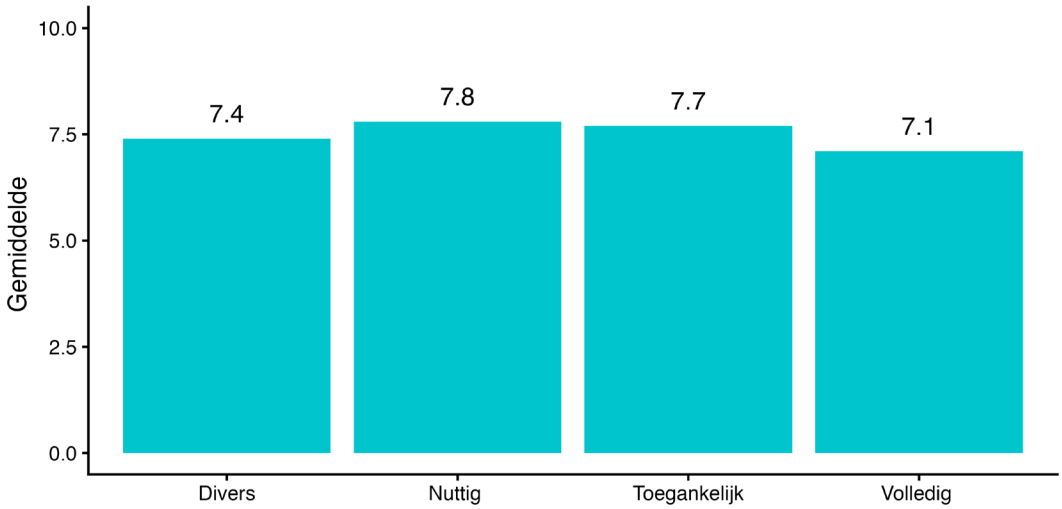
Bij het opstellen van een lijst van deskundigen voor het kennisfestival, het beantwoorden van vragen van deelnemers en de bewerkelijke factcheck van de video's verliep dit proces niet altijd even efficiënt en kostte hierdoor meer tijd dan was voorzien, zo werd door leden van de Wetenschappelijke Werkgroep in een interview naar voren gebracht.

Toen de projectorganisatie besloot tot het uitvoeren van een factcheck werd de uitvoering (gedeeltelijk, voor zover hun expertise toereikend was) bij de leden van de Wetenschappelijke Werkgroep belegd. Net als bij het beantwoorden van vragen door de Wetenschappelijke Werkgroep vond de uitvoering van de factcheck onder hoge tijdsdruk plaats.

Deelnemers en kennis

De projectorganisatie heeft deelnemers door duidelijke en op verschillende manieren aangeboden informatie houvast geboden gedurende het gehele, behoorlijk complexe, proces van het NBK en de opvolging van de aanbevelingen. Aan het einde van bijeenkomst 6 vroegen we deelnemers hoe ze keken naar de informatie die ze kregen tijdens het burgerberaad. Gemiddeld waren de deelnemers tevreden over de verschillende aspecten van de informatievoorziening. Zelfs qua volledigheid, waar de deelnemers na bijeenkomst 1 slechts matig tevreden mee waren, scoort beduidend hoger.

Figuur 3.3.4a Deelnemers over informatie tijdens burgerberaad (gemiddelde, schaal: 0 tot 10)



Noot: N = 103, 105, 105 en 101. Gebruikte vragen: "Als je denkt aan de informatie die je kreeg tijdens het hele burgerberaad, in hoeverre ben je het dan eens met de volgende stellingen: ik vond de informatie divers"; "…nuttig"; "… toegankelijk"; "… volledig." De schaal liep van 0 tot 10 van *helemaal niet eens* tot *helemaal wel eens*.

3.3.5 Algemene beleving, vermindering polarisatie en verandering politieke houdingen van de deelnemers

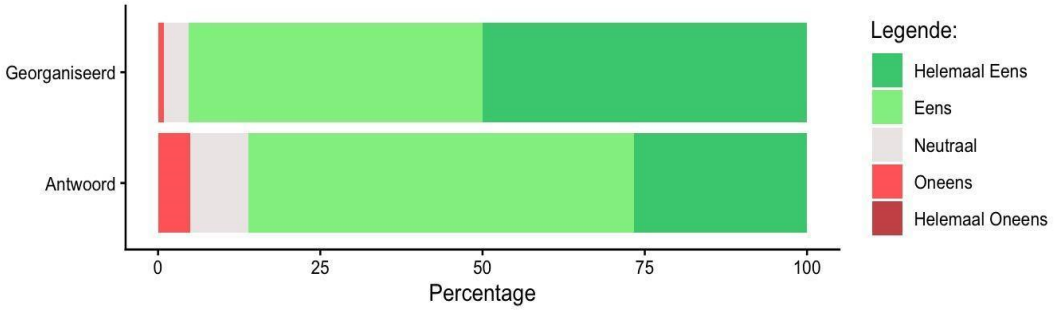
In deze paragraaf gaan we dieper in op hoe de deelnemers het burgerberaad in zijn geheel hebben beleefd. Ook analyseren we in hoeverre en op welk vlak ze veranderd zijn tijdens het burgerberaad. Specifiek kijken we naar polarisatie, tevredenheid met het werken van de Nederlandse democratie, vertrouwen in politiek en politieke interesse. In bijlage 5 kan de lezer een aanvullende analyse vinden waar we vergelijken met bevindingen in andere landen.

1. Algemene beleving NBK (algemeen rapportcijfer, organisatie)

Na de zesde bijeenkomst vroegen we de deelnemers welk rapportcijfer ze het hele burgerberaad tot nu toe gaven. Gemiddeld gaven de deelnemers het burgerberaad tot dan een 7,7 op 10 (met een standaarddeviatie van 1,03 wat betekent dat de meeste deelnemers wederom gelijkaardige scores gaven en dat de spreiding beperkt was). Drie deelnemers gaven een onvoldoende.[89] Deze algehele score is het op één na hoogste gemiddelde rapportcijfer: enkel bijeenkomst 3 (Kennisfestival) scoorde hoger.

De meeste deelnemers waren dan ook tevreden over veel aspecten van de organisatie, zoals we boven al zagen bij de bespreking van de zeven bijeenkomsten. Aanvullend hierop bevroegen we de deelnemers na bijeenkomst 6 ook op enkele meer algemene, praktische zaken van de organisatie (zie Figuur 3.3.5a). Ook hier zien we het positieve beeld terug 95,3% van de deelnemers was het (helemaal) eens met de stelling dat het burgerberaad goed georganiseerd was en 86,8% met de stelling dat de organisatie tijdig op vragen reageerde.

Figuur 3.3.5a Beleving organisatie NBK



Noot: N = 106 en 101. Gebruikte vragen: "Nu volgen een aantal stellingen over de organisatie van het burgerberaad. Geef aan in hoeverre je het ermee eens bent. Ik vind het burgerberaad goed georganiseerd"; en "De organisatie reageerde op tijd op vragen die we hadden."

Over het algemeen waren de deelnemers dus zeer tevreden over de organisatie van het NBK. Hieronder gaan we in op de vraag of deelnemers gedurende het burgerberaad zijn veranderd in hun begrip voor mensen met een andere mening dan zij (cf. polarisatie), of hun mening over politiek en democratie is veranderd, en hoe hun politieke interesse is veranderd.

[89] Omdat deze vragenlijst al langer was dan normaal, besloten we om voor dit cijfer geen open vraag voor toelichting op het rapportcijfer toe te voegen.

2. Polarisatie verminderd?

Een recente systematische analyse van de beschikbare studies naar de relatie tussen deelname aan een burgerberaad en polarisatie laat zien dat burgerberaden polarisatie kunnen verminderen, met name als er gebruik wordt gemaakt van professionele en onafhankelijke gespreksbegeleiding (als ze dat niet doen, lijken ze vaak polarisatie te vergroten; Caluwaerts et al., 2023: 8). Waar we echter veel minder over weten is wanneer en hoe dit gebeurt (Caluwaerts et al., 2023:11). Het NBK is een excellente casus om te kijken hoe een verandering in polarisatie in de praktijk zou werken omdat het plaatsvond in een gepolariseerde context, met een relatief gepolariseerde en diverse groep deelnemers over een gepolariseerd thema.

Inhoudelijke polarisatie

Bij de start van het burgerberaad was de groep deelnemers inhoudelijk relatief gepolariseerd op het thema, waarbij een grote groep deelnemers eerder klimaatsceptisch was en een grote groep eerder klimaatbezorgd was. Het gaat wellicht te ver om dit een zwaar gepolariseerde groep te noemen: de middengroep was de grootste groep. Desalniettemin waren de extreme geluiden duidelijk aanwezig. Hoe is dit veranderd tijdens het proces van het burgerberaad? Vlak voor de zesde bijeenkomst vroegen we de deelnemers of ze van mening waren veranderd over klimaatbeleid. 4,7% van hen zei dat ze sterk van mening veranderd waren, 37,4% zei dat ze een beetje van mening veranderd waren (N = 107) en 57,9% gaf aan niet van mening veranderd te zijn. Volgens de deelnemers zelf is hun mening, kortom, weinig veranderd.

Als je kijkt naar of de meningen daadwerkelijk dichter bij elkaar gekomen zijn, zien we ook met name bescheiden verschillen. Zowel de mening qua klimaatbeleid als qua zorgen over klimaatverandering is weinig veranderd: men heeft nu gemiddeld genomen een klein beetje meer steun voor verdergaand klimaatbeleid (+0.25) en maakt zich een heel klein beetje minder zorgen over klimaatverandering (-0.06) en ook de standaarddeviatie bleef gelijkaardig bij bijeenkomst 1 en 6. Voor beide vragen bleef bij een meerderheid van de deelnemers de mening dezelfde. Kortom, we zien weinig verandering in inhoudelijke polarisatie.

'Affectieve polarisatie': gesprekken, begrip, acceptatie

In wat volgt verleggen we de focus van inhoudelijke naar meer affectieve polarisatie en de vraag of deelname de relaties tussen diametraal tegengestelde groepen (inzake hoe men ten aanzien van klimaat staat) kan verbeteren.[90]

[90] Strikt genomen gaat affectieve polarisatie over de gevoelens die men heeft ten aanzien van de andere groep (cf. Bakker & Lelkes, 2024). In onze vragenlijsten hebben we echter geen directe meting van gevoelens opgenomen omdat dit teveel ruimte in de vragenlijst zou innemen, maar we hebben dit gemeten via de proxy of men meer begrip kreeg voor mensen met een andere

Groepsgesprekken positief

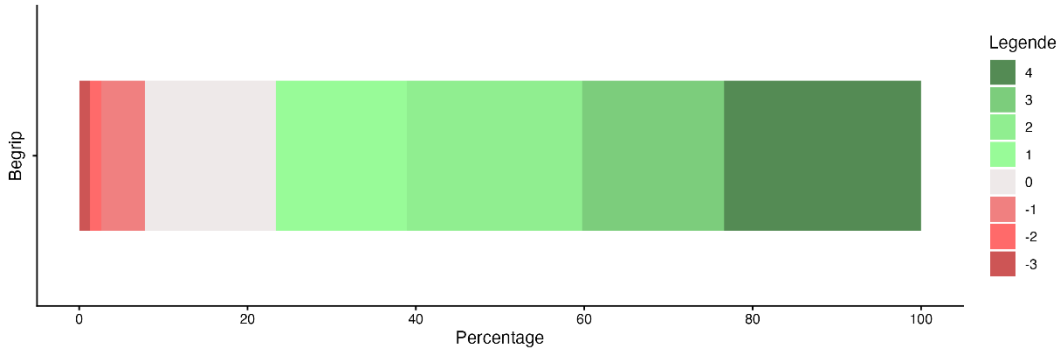
Een eerste indicatie dat deelname affectieve polarisatie verminderde, zien we terug in de antwoorden van de deelnemers op vragen over hoe men de groepsgesprekken beleefde. Ondanks het gepolariseerde onderwerp, waren de deelnemers zeer tevreden over de manier waarop de groepsgesprekken met andere deelnemers verliepen: 89,6% van de deelnemers was het na bijeenkomst 6 (helemaal) eens met de stelling dat de meeste deelnemers tijdens het burgerberaad goed *naar elkaar luisterden*; 93,4% met de stelling dat men *respectvol* met elkaar omging en 86,7% met de stelling dat men voldoende mogelijkheden had om zijn of haar *mening te uiten* tijdens de gesprekken.[91]

Meer begrip voor deelnemers met een andere mening

We vroegen na bijeenkomst 1, 2, 3 en 4 ook aan de respondenten of ze meer begrip hadden gekregen voor mensen met een andere mening dan zij. Zoals boven reeds een aantal keer genoemd bij de bespreking van de bijeenkomsten, bleek dit inderdaad het geval voor velen van hen.

Zoals we in Figuur 3.3.5b zien, kreeg het gros van de deelnemers na de eerste vier bijeenkomsten cumulatief gezien meer begrip voor mensen met een andere mening dan zij: 76,6% kreeg minstens eenmaal meer begrip. Slechts 7,8% van de deelnemers kreeg minder begrip.

Figuur 3.3.5b Cumulatieve verandering in begrip na de eerste vier bijeenkomsten



Noot: N = 77. Berekening: voor de vier bijeenkomsten hebben we opgeteld of men aangaf minder begrip te hebben gekregen (-1), noch meer noch minder (0) of meer begrip te hebben gekregen (+1). Gebruikte onderliggende vraag: "Geef aan in hoeverre je het eens bent met de stellingen over deze bijeenkomst: Ik heb tijdens de bijeenkomst meer begrip gekregen voor mensen met

mening dan zijzelf. Omdat wij vinden dat polarisatie lijkt te verminderen, is het zinvol om dit in toekomstige evaluaties van burgerberaden over gepolariseerde thema's ook te meten via gevoelens ten aanzien van de andere groep.

[91] N = 106, 106 en 105. Gebruikte vragen: "Geef aan in hoeverre je het eens bent met de stellingen over de groepsgesprekken tijdens het burgerberaad. De meeste deelnemers luisterden goed naar elkaar"; "Tijdens de groepsgesprekken gingen we respectvol met elkaar om"; "Ik had voldoende mogelijkheden om mijn mening te uiten tijdens de gesprekken."

een andere mening dan ik." Schaal van 1 (helemaal oneens) tot en met 5 (helemaal eens). Score 1 tot en met 2,5 werd -1; 3 tot en met 3,5 0 en 4 tot en met 5 werd gehercodeerd tot +1. De vier scores werden opgeteld. Alleen deelnemers die viermaal antwoord hebben gegeven zijn meegenomen in de analyse.

Het lijkt er tevens op dat verschillende mensen op verschillende momenten tijdens het proces meer begrip kregen. Na bijeenkomsten 1, 3 en 4 kreeg meer dan de helft van de deelnemers meer begrip voor mensen met een andere mening dan zij. Vooral na bijeenkomst 4 was het percentage hoog. In een aanvullende analyse analyseerden we of verschillende deelnemers ook verschillende 'paden' volgden en op verschillende momenten tijdens het proces meer begrip kregen voor mensen met een andere mening dan zij. Dat blijkt het geval te zijn. Zo kreeg een deel van de deelnemers die meer begrip kregen na bijeenkomst 1 niet meer begrip na bijeenkomst 4, en omgekeerd kreeg een deel van de deelnemers die geen begrip kregen voor mensen met een andere mening dan zij na de eerste bijeenkomst, dat wel na de vierde.

In lijn met het onderzoek van Caluwaerts en collega's (2023), suggereert Figuur 3.3.5b dus dat de affectieve polarisatie onder deelnemers in tegenstelling tot de inhoudelijke polarisatie wél verminderde tijdens het burgerberaad. Onze unieke data geven ook een eerste inzicht in waarom men meer begrip kreeg: het eerste contact met elkaar (bijeenkomst 1), het samen kennis verwerken (bijeenkomst 3) en vooral het samenwerken aan de aanbevelingen (bijeenkomst 4), waar men ondanks de verschillende meningen over klimaatverandering constructief samen kon werken aan aanbevelingen.

Breed draagvlak voor uitkomst

Deze gereduceerde polarisatie zien we ook terug in het brede draagvlak voor de uitkomsten van het NBK (i.e. de aanbevelingen): maar liefst 93,6% van de deelnemers was na bijeenkomst 6 bereid om de uitkomst te aanvaarden.[92] Gegeven de zeer diverse groep deelnemers met een grote verdeeldheid inzake hun mening over klimaatverandering is dit zonder meer een bijzonder hoog percentage.

3. Verandering politieke attitudes: tevredenheid democratie en vertrouwen

In Figuur 3.3.5c zien we dat de deelnemers aan het einde van bijeenkomst 6 gemiddeld genomen grosso modo even tevreden zijn met het functioneren van de Nederlandse democratie als bij de start (het gemiddelde is een fractie lager: -0.14, waarbij de meeste deelnemers rond de nul zitten). Het vertrouwen in de landelijke politiek is eveneens een

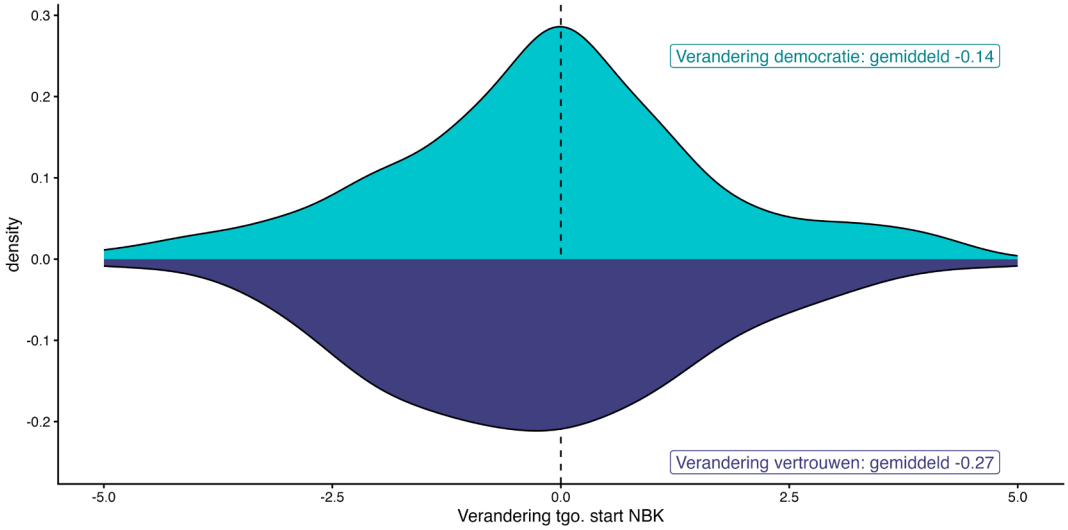
[92] Percentage deelnemers dat een 6 of hoger geeft op een schaal van 0 tot 10, N = 110. Gebruikte vraag: in hoeverre ben je bereid de besluiten over de aanbevelingen te aanvaarden? Schaal van 0 = helemaal niet tot 10 = helemaal wel.

fractie lager dan bij de start (-0.27, waarbij er net wat meer deelnemers een vermindering in vertrouwen zagen, hoewel ook hier gemiddeld genomen de verschillen zeer klein zijn).

Beide werden natuurlijk ook beïnvloed door de politieke context in Nederland tijdens het NBK. In de iets meer dan vijf maanden tussen de eerste en de zesde bijeenkomst is er veel gebeurd. Zo viel de regering al na slechts 337 dagen. Het is zeer waarschijnlijk dat dit een invloed heeft gehad op zowel de tevredenheid met de democratie en het vertrouwen van de deelnemers. Het is dus belangrijk om te benadrukken dat deze cijfers niet per se komen door de deelname aan het NBK. Integendeel, in deze turbulente politieke context daalde bij de bredere Nederlandse bevolking het vertrouwen, daar waar de tevredenheid met de democratie min of meer gelijk bleef (Kunst et al., 2025: 14-16).[93]

Interessant is dat er onder dat gemiddelde eerder verschillende tendensen schuilgaan: een grotere groep deelnemers werd wantrouwender richting de politiek, daar waar de meeste deelnemers ongeveer even tevreden bleven met de democratie. Belangrijk is dus wel om geen grote conclusies te trekken uit deze cijfers: de verschillen zijn beperkt, de context (met de val van de regering) uitzonderlijk.

Figuur 3.3.5c Verandering tevredenheid democratie en politiek vertrouwen (schaal: -10 tot 10)



Noot: N = 101 en 97. Gebruikte vragen: "In hoeverre ben je tevreden met hoe de democratie in Nederland werkt? (0 = helemaal niet tevreden, 10 = zeer tevreden); "Hoeveel vertrouwen heb je in de (landelijke) politiek? (0 = helemaal geen vertrouwen, 10 = volledig vertrouwen). Voor beide variabelen is voor de deelnemer het verschil berekend tussen het vertrouwen na en voor de bijeenkomst. Een positief cijfer betekent dus bv. dat het vertrouwen is toegenomen. De *density*

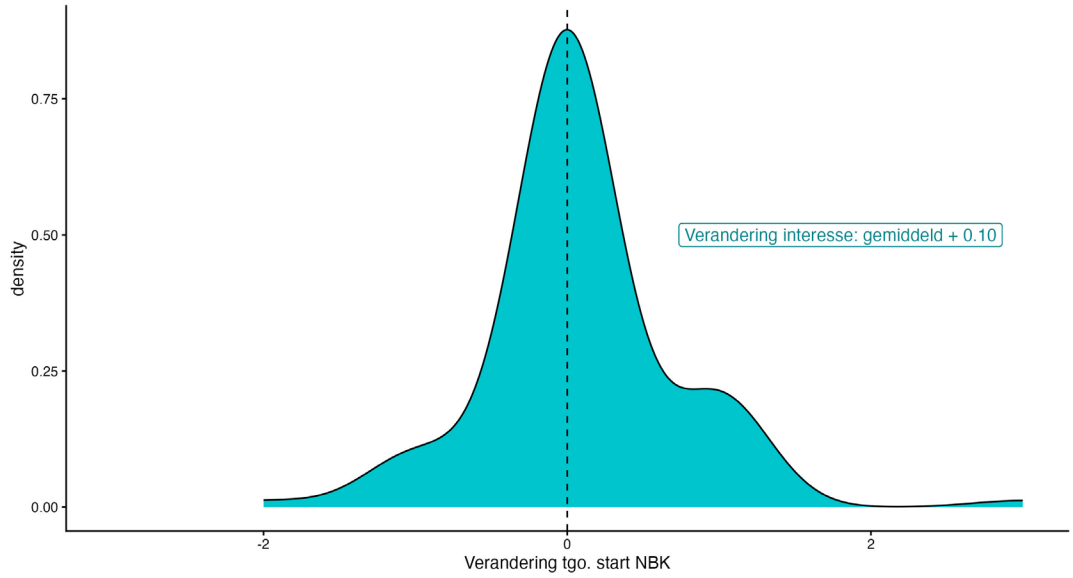
[93] Hier dient wel te worden opgemerkt dat voor deze laatste de interpretatie van het SCP gebaseerd is op een iets andere manier van meten waarbij Kunst et al. (2025) kijken naar het aantal respondenten dat een voldoende geeft (versus een verandering doorheen de tijd).

geeft aan wat de proportie deelnemers is die een bepaald cijfer heeft. We gebruiken een *mirrored density plot* omdat een dergelijke figuur goed verschillen en overeenkomsten in verdelingen zichtbaar maakt. Zo zie je dat een grotere groep deelnemers minder vertrouwen kreeg dan de groep die minder tevreden werd met het functioneren van de democratie.

4. Verandering politieke interesse

Tussen de start van bijeenkomst 1 en bijeenkomst 6 steeg de gemiddelde interesse in politiek bij de deelnemers een fractie: +0.10 (zie ook Figuur 3.3.5d). Bij veruit de meeste deelnemers bleef de interesse echter gelijk. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de politieke interesse bij de groep deelnemers al hoog lag: bij de start was dat al (zeer) hoog,[94] en dat is gemiddeld genomen zelfs nog wat hoger geworden tussen de start van bijeenkomsten 1 en 6.

Figuur 3.3.5d Verandering interesse in politiek (schaal: -3 tot 3)



Noot: N = 100. Gebruikte vraag: "Hoe geïnteresseerd ben je in politiek?" (schaal: van 1 = helemaal niet geïnteresseerd tot 4 zeer geïnteresseerd). Voor de figuur is het per deelnemer het verschil berekend tussen interesse voor bijeenkomst 6 en voor bijeenkomst 1 (we gingen ervan uit dat die interesse niet beïnvloed zou worden tijdens bijeenkomst 6). Een positief cijfer betekent dus bv. dat de interesse is toegenomen. De *density* geeft aan wat de proportie deelnemers is die een bepaald cijfer heeft.

3.3.6 Betrokkenheid van de bredere samenleving

Tot nu toe hebben we vooral naar het interne verloop van het NBK gekeken. In deze paragraaf gaan we dieper in op de vraag hoe het burgerberaad is ervaren door de

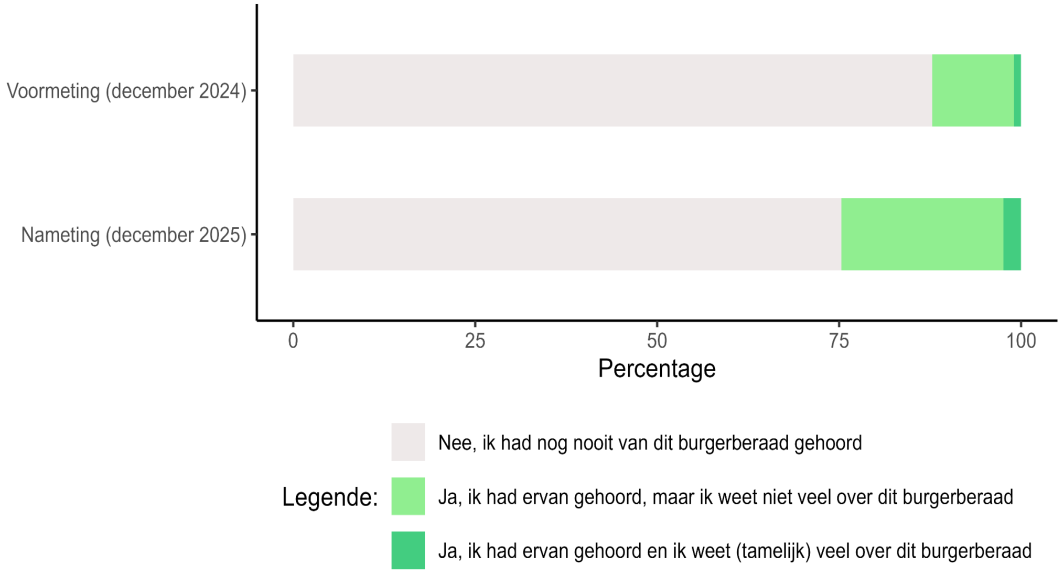
[94] Gemiddeld 3.16 op een schaal van 1 tot 4.

bredere samenleving. We maken hierbij gebruik van een survey onder een willekeurige steekproef van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder, uitgezet binnen het LISS-panel van Centerdata. We hebben een vragenlijst afgenomen voor de start van het NBK (december 2024) en na de overhandiging van het advies aan het kabinet en de Tweede Kamer (december 2025). We richten ons op de bekendheid met het burgerberaad, steun voor het proces, en de mate waarin de uitkomsten worden geaccepteerd.

1. Bekendheid met het Nationaal Burgerberaad

Toen we voor de start van het NBK, maar na de eerste publiekscommunicatie rond de werving in november, in december 2024 vroegen of respondenten op de hoogte waren dat er een burgerberaad over klimaat zou beginnen, antwoordde ongeveer 12% bevestigend (zie Figuur 3.3.6a). 11% van de ondervraagden gaven aan er iets over gehoord te hebben, maar er verder niet veel over te weten. 1% gaf aan ervan gehoord te hebben en er (tamelijk) veel over te weten. Een jaar later was het deel van de ondervraagden dat ervan gehoord had ongeveer verdubbeld (25%), waarvan echter slechts 2% aangaf er (tamelijk) veel over te weten. Dit betekent echter dat ongeveer 75% niet over het NBK heeft gehoord.[95]

Figuur 3.3.6a Bekendheid met het NBK



Noot: N voormeting (meting 1, december 2024) = 1568, N nameting (meting 2, december 2025) = 904. Gebruikte vraag voormeting: "In 2025 vindt er in Nederland een Nationaal Burgerberaad Klimaat plaats. Het burgerberaad bestaat uit een willekeurige groep van 175 mensen die wordt ingeloot om deel te nemen. Zij gaan tijdens zes weekenden met elkaar in gesprek over de vraag:

[95] In bijlage 6 gaan we dieper in op factoren die een effect hebben op bekendheid met het NBK.

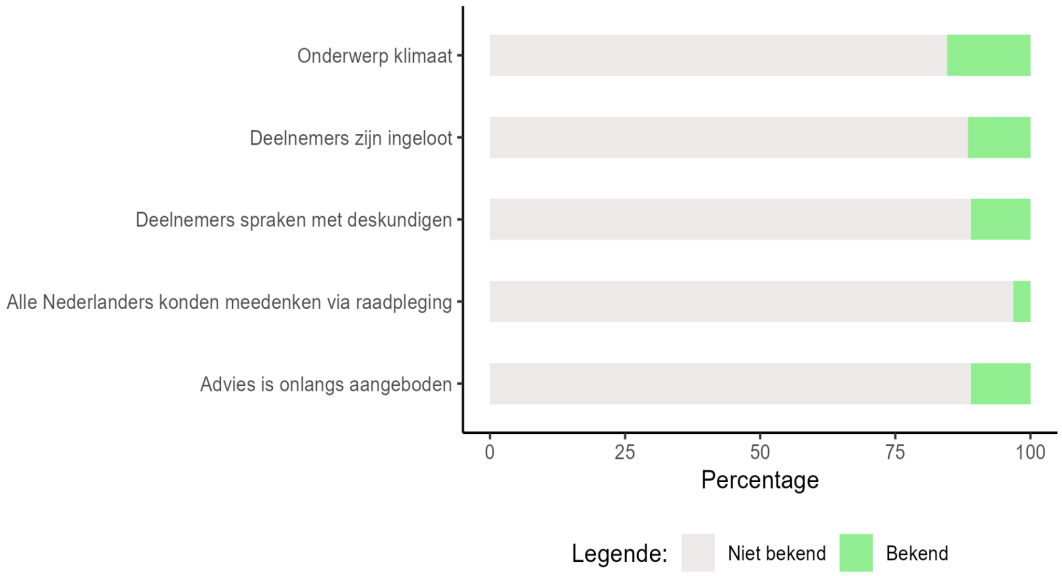
hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat? Het antwoord op deze vraag wordt in een eindrapport als advies voorgelegd aan het kabinet. Had u vóór het invullen van deze vragenlijst gehoord over het Nationaal Burgerberaad Klimaat?". Gebruikte vraag nameting: "In 2025 heeft er in Nederland een Nationaal Burgerberaad Klimaat plaatsgevonden. Het burgerberaad bestond uit een willekeurige groep van 175 mensen die werden ingeloot om deel te nemen. Zij gingen tijdens zeven weekenden met elkaar in gesprek over de vraag: hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat? Het antwoord op deze vraag werd op 1 december als gezamenlijk advies overhandigd aan het kabinet en de nieuwe Tweede Kamer. Had u buitenom het invullen van deze vragenlijst en eerdere vragenlijsten in het LISS-panel gehoord over het Nationaal Burgerberaad Klimaat?". In de analyses voor de nameting zijn alleen respondenten meegenomen die niet in de voormeting zijn bevraagd over het NBK (zie onderzoeksverantwoording).

Een manier om de bekendheid en betrokkenheid van de bredere samenleving te vergroten is door ze actief onderdeel te maken van het proces. Bijvoorbeeld door hen vooraf om input te vragen, of de adviezen naderhand voor te leggen aan de bevolking via een referendum. Bij dit burgerberaad is er door het kabinet voor gekozen om een referendum geen onderdeel te maken van het ontwerp. Er heeft wel een landelijke open raadpleging tijdens het burgerberaad plaatsgevonden om de keuzes van het burgerberaad te toetsen bij de brede samenleving.[96] Dit lijkt echter niet breed te hebben geleefd onder die bredere samenleving. Slechts 3% gaf aan bekend te zijn met dat alle Nederlanders konden meedenken met het NBK via een online raadpleging.

De bekendheid lijkt hiermee lager dan vergelijkbare nationale burgerberaden over klimaatbeleid. Hoewel een directe vergelijking met andere klimaatburgerberaden niet mogelijk is, omdat er gebruik wordt gemaakt van een andere vraagstelling, geven deze cijfers wel een indicatie. Bij de klimaatburgerberaden die in het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk plaatsvonden was ongeveer 60% hiervan op de hoogte (Elstub et al., 2025). In het kleine Luxemburg was na afloop van het burgerberaad slechts 30% hier niet mee bekend (Paulis et al., 2024). Tijdens het Franse Klimaatberaad was zo'n 22% zich bewust van het bestaan van het beraad, vlak erna zo'n 42% (Giraudet et al., 2022: 12).

[96] In de voortgangsrapportage van 6 januari 2025 werd gesproken over de raadpleging als een middel om de bredere samenleving te betrekken bv. d.m.v. specifieke vragen of dilemma's voor te leggen (zie Voortgangsrapportage, 6 januari 2025: 15).

Figuur 3.3.6b Bekendheid met onderdelen van het NBK



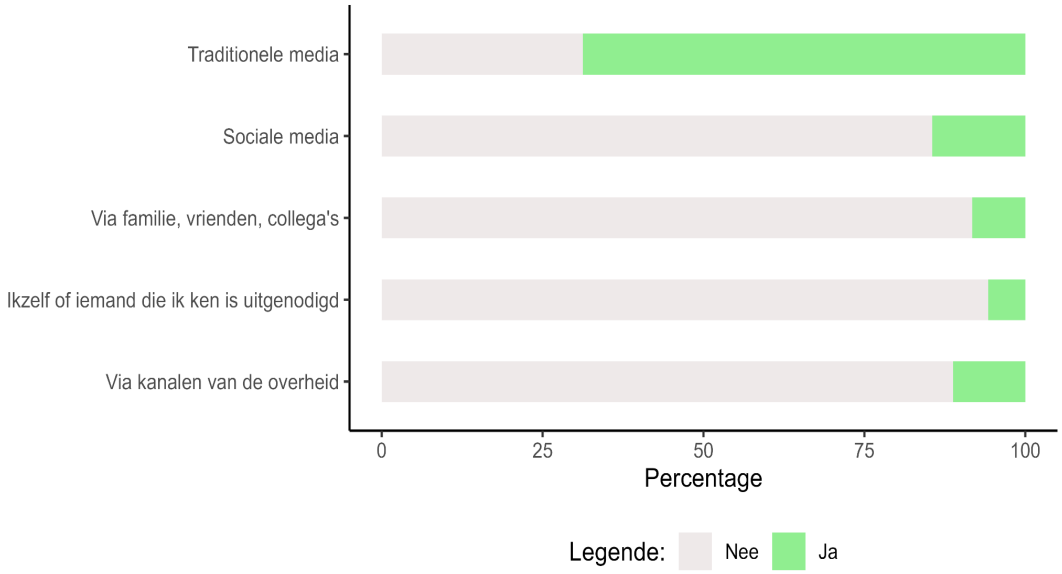
Noot: N = 904 (meting 2, december 2025). Gebruikte vragen: "Was het buitenom het invullen van deze vragenlijst en eerdere vragenlijsten in het LISS-panel bij u bekend of niet bekend dat ...het burgerberaad ging over klimaat / ...de deelnemers van het burgerberaad zijn ingeloot / ...deelnemers tijdens de bijeenkomsten spraken met deskundigen en informatie kregen over / ...alle Nederlanders konden meedenken met het burgerberaad via een online raadpleging / ...het rapport met aanbevelingen onlangs is aangeboden aan het kabinet en de nieuwe Tweede Kamer". In deze analyses zijn alleen respondenten meegenomen die niet in de voormeting zijn bevraagd over het NBK (zie onderzoeksverantwoording) én een geldig antwoord hebben op de vraag "Had u buitenom het invullen van deze vragenlijst en eerdere vragenlijsten in het LISS-panel gehoord over het Nationaal Burgerberaad Klimaat?"

In Figuur 3.3.6b zien we de mate van bekendheid met onderdelen van het NBK. Van de ondervraagden wist in december 2025 ongeveer 15% dat het burgerberaad ging over klimaatbeleid. Dit betekent dat van de mensen die over het NBK hadden gehoord, ongeveer 62% wist dat het ging over klimaatbeleid. De overige 38% hadden wel meegekregen dat er een burgerberaad aan de gang was, maar wisten niet dat het over klimaat ging. Dat de deelnemers zijn ingeloot en dat deelnemers tijdens de bijeenkomsten spraken met deskundigen en informatie kregen over klimaat was bekend bij respectievelijk 12 en 11% van de ondervraagden. Dat de adviezen onlangs waren aangeboden aan het kabinet en de Tweede Kamer was bekend bij 11% van de ondervraagden.

In Figuur 3.3.6c zien we via welke kanalen respondenten over het NBK hebben gehoord, waarbij meerdere antwoorden konden worden gegeven. Onder de respondenten die hadden aangegeven bekend te zijn met NBK, hadden verreweg de meeste mensen (69%) hierover gehoord via traditionele media, zoals kranten, televisie of de radio. 14% had over het NBK gehoord via sociale media, en 11% via kanalen van de overheid zelf.

Een deel nam kennis van het NBK via familie, vrienden en kennissen, waarbij 6% zelf was uitgenodigd of iemand kende die was uitgenodigd om deel te nemen.

Figuur 3.3.6c Op welke manier heeft u in de afgelopen maanden iets over het NBK gehoord?



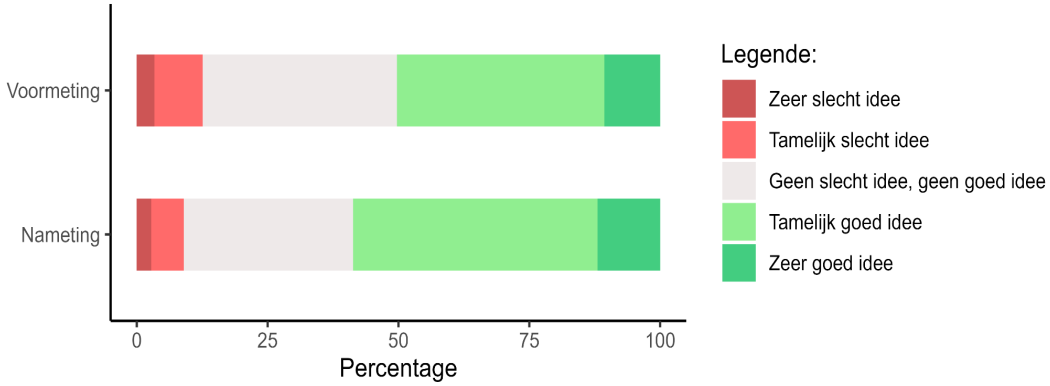
Noot: N = 202 (meting 2, december 2025). Gebruikte vraag: "Op welke manier heeft u in de afgelopen maanden iets over het Nationaal Burgerberaad Klimaat gehoord? U kunt meerdere opties kiezen." De antwoordmogelijkheden waren: Traditionele media, zoals kranten (online of op papier), televisie of radio; Sociale media, zoals Facebook, X (voorheen Twitter), YouTube, Instagram of TikTok; Via familie, vrienden, collega's of kennissen; Ik ben uitgenodigd om deel te nemen; Iemand die ik ken is uitgenodigd om deel te nemen; Via websites of andere kanalen van de overheid. In deze analyses zijn alleen respondenten meegenomen die niet in de voormeting zijn bevraagd over het NBK (zie onderzoeksverantwoording) én bevestigend hebben geantwoord hebben op de vraag "Had u buitenom het invullen van deze vragenlijst en eerdere vragenlijsten in het LISS-panel gehoord over het Nationaal Burgerberaad Klimaat?"

2. Steun voor het Nationaal Burgerberaad

Waar de bekendheid met het NBK relatief laag was, is het draagvlak voor het organiseren van het NBK relatief hoog (zie Figuur 3.3.6d). Vooraf vond 13% het een (zeer) slecht idee dat het NBK zou worden georganiseerd, 50% vond het een (zeer) goed idee. In de nameting was de steun nog iets hoger: 9% vond het een (zeer) slecht idee, 58% vond het een (zeer) goed idee dat het NBK is georganiseerd. In Figuur 3.3.6d is te zien dat bekendheid met het NBK ervoor zorgt dat men iets meer uitgesproken is over het NBK. Hoewel de meerderheid positief is over het NBK, is met name het percentage

dat het een zeer slecht idee of een zeer goed idee vond groter onder mensen die bekend zijn dan onder mensen die niet bekend zijn met het NBK.[97]

Figuur 3.3.6d Steun voor het NBK



Noot: N voormeting (meting 1, december 2024) = 1368, N nameting (meting 2, december 2025) = 1758. Gebruikte vraag: "Vindt u het een slecht of goed idee dat het Nationaal Burgerberaad Klimaat is georganiseerd?". In de voormeting antwoordde 9,5% met 'ik weet het niet', in de nameting was dat 13,5%.

De twee onderscheidende kenmerken van een burgerberaad in vergelijking met niet-deliberatieve participatievormen zijn dat deelnemers worden geselecteerd door loting en vervolgens met elkaar delibereren om tot een advies te komen. In de voormeting hebben we respondenten gevraagd hoe ze over deze twee kenmerken denken. Over het algemeen is er veel steun voor deliberatie: 63% is het (helemaal) eens met de stelling dat deelnemers met elkaar laten praten is een goede manier om tot een advies te komen. 10% is het hiermee (helemaal) oneens.

Over het gebruik van loting als manier om een gevarieerde groep deelnemers te selecteren is men iets meer verdeeld. 45% van de ondervraagden is het (helemaal) eens met de stelling dat het selecteren van deelnemers door middel van loting ervoor zorgt dat verschillende perspectieven worden gehoord. 25% is het hiermee (helemaal) oneens.

3. Acceptatie van de uitkomsten van het Nationaal Burgerberaad

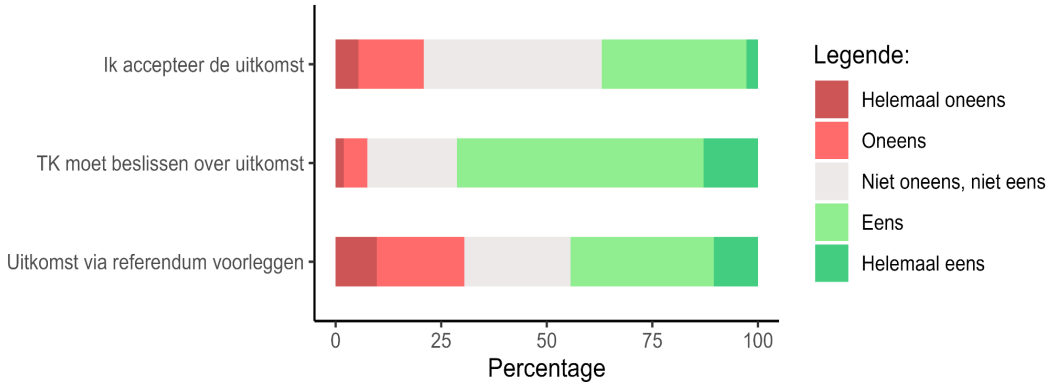
We hebben respondenten gevraagd of ze bereid zijn de uitkomsten van het NBK te accepteren, ook als zij het met de uitkomst oneens zijn. Van de mensen die een geldig antwoord op de vraag hebben gegeven, is 37% het (helemaal) eens met de stelling en dus bereid de uitkomst te accepteren. 21% is het (helemaal) oneens met de stelling. De meeste mensen zijn het echter niet oneens, en niet eens (42%). Daarnaast heeft 18%

[97] In bijlage 6 onderzoeken we aanvullend met welke factoren steun samenhangt.

van alle ondervraagden aangegeven het antwoord op de stelling niet te weten. Met andere woorden: de meeste respondenten weten op dit moment niet of ze de uitkomst accepteren, wat mogelijk deels komt door de beperkte kennis met het burgerberaad en daarmee diens uitkomsten. Aanvullende analyses laten zien dat de mate van uitkomstacceptatie hoger is onder respondenten die bekend zijn met het NBK dan onder respondenten die niet bekend zijn met het NBK.

Als het gaat om wat er met de uitkomsten moet gebeuren, zien respondenten vooral een rol voor de vertegenwoordigende democratie. Een groot deel van de respondenten (71%) vindt dat het uiteindelijk aan de Tweede Kamer is om te bepalen wat er met de adviezen moet gebeuren. Een meer directe vorm om de bredere samenleving zeggenschap te geven over de adviezen is door ze voor te leggen middels een referendum, zoals bijvoorbeeld bij Ierse burgerberaden is gedaan. Daarover zijn de meningen meer verdeeld. 44% vindt dat de uitkomst via een referendum moet worden voorgelegd aan de rest van de bevolking. 30% is het hier (helemaal) mee oneens.

Figuur 3.3.6e Opvattingen over de uitkomst van het NBK

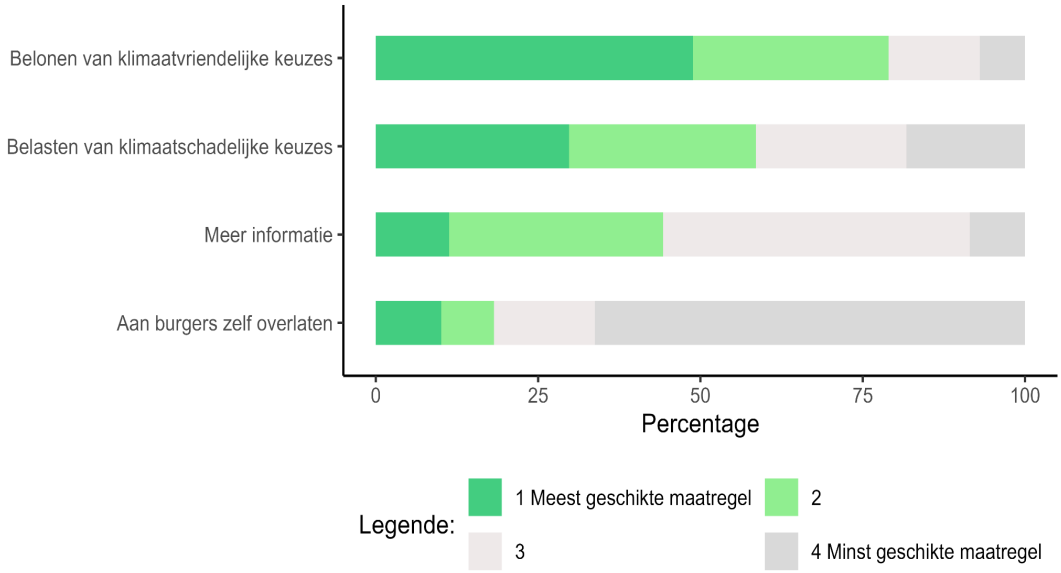


Noot: N = 1666, 1807, 1755 (meting 2, december 2025). Gebruikte vragen: "Ik accepteer de uitkomst van het Nationaal Burgerberaad Klimaat, ook als ik het niet met de uitkomst eens ben", "Uiteindelijk moet de Tweede Kamer beslissen wat er met de uitkomst wordt gedaan", "De uitkomst van het Nationaal Burgerberaad Klimaat moet via een referendum worden voorgelegd aan de rest van de bevolking."

Om meer zicht te krijgen hoe de bredere samenleving denkt over de invulling van klimaatbeleid, hebben we hen gevraagd wat zij de meest geschikte aanpak vinden om te zorgen dat het Nederlandse bedrijfsleven en burgers in Nederland klimaatverandering tegengaan. De adviezen van het NBK richten zich op het belonen van klimaatvriendelijke keuzes, het belasten van klimaatschadelijke keuzes en het geven van voorlichting over klimaatverandering. We hebben respondenten gevraagd om deze drie type aanpakken te ranken op basis van geschiktheid, samen met de optie om het aan burgers of het bedrijfsleven zelf over te laten hoe ze met klimaatverandering omgaan.

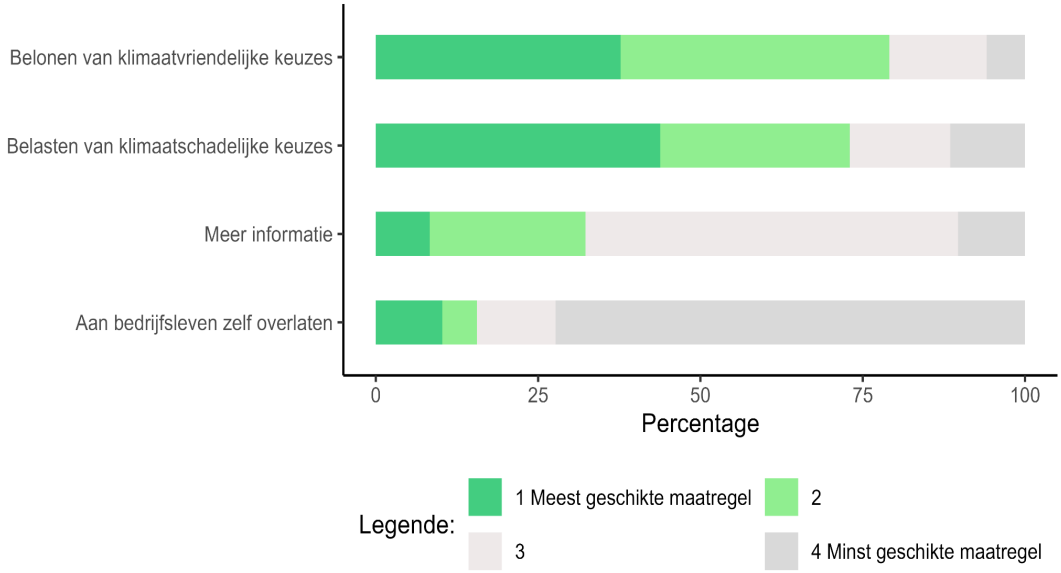
In Figuur 3.3.6f (burgers) en 3.3.6g (bedrijfsleven) zijn de resultaten gepresenteerd. Over het algemeen zien we dat voor zowel burgers als het bedrijfsleven de optie om het helemaal aan hen zelf over te laten het minst wordt gekozen. Bij zowel burgers als het bedrijfsleven wordt het belonen van klimaatvriendelijke keuzes en het belasten van klimaatschadelijke keuzes het meest geschikt bevonden. Voor burgers geniet het belonen duidelijk de voorkeur: dit wordt door 49% van de ondervraagden als meest geschikt gezien, belasten door 30%. Voor het bedrijfsleven is dat net andersom. 44% van de respondenten ziet het belasten als meest geschikte aanpak, tegenover 38% die het belonen van bedrijven het meest geschikt vindt. Over het algemeen laat deze analyse zien dat de meeste respondenten beleid dat verder gaat dan voorlichting het meest geschikt vinden om klimaatverandering tegen te gaan. Meer gedetailleerde voorkeuren van burgers over klimaatbeleid zijn te vinden in recent verschenen rapporten van het SCP (De Kluizenaar et al., 2025) en CBS (2023).

Figuur 3.3.6f Geschiktheid aanpak om klimaatverandering tegen te gaan (burgers)



Noot: N = 1826 (meting 2, december 2025). Gebruikte vraag: "Wat vindt u de meest geschikte aanpak om te zorgen dat burgers in Nederland klimaatverandering tegengaan?". De volgende vier antwoordmogelijkheden konden respondenten ranken van 1 'meest geschikt' tot 4 'minst geschikt': "Belasten van keuzes die schade toebrengen aan het klimaat (bv. met gerichte belastingen)", "Belonen van klimaatvriendelijke keuzes (bv. met subsidies)", "Meer informatie voor burgers over de gevolgen van klimaatverandering", "Aan burgers zelf overlaten hoe zij klimaatverandering tegengaan."

Figuur 3.3.6g Geschiktheid aanpak om klimaatverandering tegen te gaan (bedrijfsleven)



Noot: N = 1837 (meting 2, december 2025). Gebruikte vraag: "Wat vindt u de meest geschikte aanpak om te zorgen dat het Nederlandse bedrijfsleven klimaatverandering tegengaat?". De volgende vier antwoordmogelijkheden konden respondenten ranken van 1 'meest geschikt' tot 4 'minst geschikt': "Belasten van keuzes die schade toebrengen aan het klimaat (bv. met gerichte belastingen)", "Belonen van klimaatvriendelijke keuzes (bv. met subsidies)", "Meer informatie voor bedrijven over de gevolgen van klimaatverandering", "Aan het bedrijfsleven zelf overlaten hoe zij klimaatverandering tegengaan."

3.4 Reflectie

Soms is er de neiging om selectief te shoppen uit rapporten zoals deze en vooral te zien wat men op voorhand al wilde zien. Aangezien een nationaal burgerberaad met 175 deelnemers over een gepolariseerd thema als klimaatbeleid een bijzonder complexe aangelegenheid is en het bovendien moest opereren in een politiek veranderlijke en soms zelfs vijandige context, is het onvermijdelijk dat sommige zaken beter werkten dan andere. Het is daarom goed om het grotere plaatje steeds voor ogen te houden: de projectorganisatie is er goed in geslaagd om een zeer diverse groep burgers, die op basis van de lotingscriteria een goede afspiegeling van de samenleving vormde (zie hoofdstuk 2), op een constructieve manier met elkaar in gesprek te laten gaan (zie 3.2.1-3.2.6 en 3.3.5, onderdeel 2) en impactvolle aanbevelingen te laten formuleren (zie Bergsma et al., 2025) die breed werden aanvaard door de deelnemers en die consistent zijn met de vraag die hun is voorgelegd (zie 3.2.5b, onderdeel 2, en Bergsma et al., 2025).

Als we naar de uitvoering van het burgerberaad kijken vanuit de drie vooraf vastgestelde theoretische lenzen, zien we dat het proces goed is verlopen. In dit onderzoek hebben we naar het NBK gekeken vanuit het concept van *ervaren procedurele rechtvaardigheid* (i.e. 'respect', 'voice' and 'explanation'), *psychologisch eigenaarschap* (i.e. het gevoel van deelnemers dat het burgerberaad van hen is) en *inclusieve deliberatie* (voor toelichting op deze concepten zie bijlage 1).

Wanneer burgers wordt gevraagd wat ze belangrijk vinden voor hun deelname aan een participatieproces, geven ze veelal aan dat ze 'serieus genomen' willen worden door de overheid (o.a. Renn et al., 1995; Webler et al. 2001). De elementen van ervaren procedurele rechtvaardigheid, eerlijke en respectvolle bejegening, transparante en begrijpelijke informatie over het proces en ruimte voor eigen inbreng en ervaren dat er geluisterd wordt, dragen bij aan het gevoel serieus genomen te worden (Lind & Tyler, 1998; Van den Bos, 2023). De observaties laten zien dat er gedurende het hele burgerberaad sprake was van een gastvrije en vriendelijke bejegening van deelnemers, wat eraan bij heeft gedragen dat deelnemers zich welkom en gewaardeerd hebben gevoeld (zie deel 1 van hoofdstuk 2). Rekening houdend met de beperkingen die de omvang van de deelnemersgroep en van het proces met zich meebracht, was er ruimte voor deelnemers om input en feedback te geven op de programmering (zie bv. 3.1.3, hoofdstuk 1). Wat betreft de inhoud was er veel ruimte voor inbreng van deelnemers; van de thema's voor de veldbezoeken, deskundigen voor het kennisfestival tot en met het opstellen en besluiten over de adviezen. (zie deel 1 van hoofdstuk 1 (gespreksontwerp en -begeleiding), hoofdstuk 3 (o.a. tussen bijeenkomst 2 en 3; 3.2.4 en 3.2.6). De uitleg over de bijeenkomsten als onderdeel van het volledige proces was helder en begrijpelijk en werd herhaaldelijk en in verschillende vormen (tekst, visualisatie en video) aangeboden (zie deel 1 van hoofdstuk 1). Dit geldt eveneens voor het proces van opvolging na afronding (zie deel 1, 3.2.6 en 3.2.7). Uit het enquêteonderzoek blijkt ook dat de meeste deelnemers zich rechtvaardig bejegend hebben gevoeld (zie 3.2.1b onderdeel 2; 3.2.2b onderdeel 2; 3.3.3 en 3.3.5, onderdeel 1): men had het gevoel op een eerlijke en respectvolle manier behandeld te worden

door de organisatie, dat de organisatie luisterde en tijdig antwoordde. Kortom, deelnemers hebben zich serieus genomen gevoeld tijdens hun deelname aan het burgerberaad.

Ervaren procedurele rechtvaardigheid draagt bij aan tevredenheid met en acceptatie van de uitkomsten van een proces door deelnemers. Dit zogenaamde 'fair process effect' (Lind & Tyler, 1988; Van den Bos, 2023) treedt ook op wanneer de uitkomst niet overeenkomt met de eigen voorkeur van een deelnemer. Het onderzoek onder deelnemers laat ook zien dat hoewel een aanzienlijk aantal adviezen niet op de steun van 75% van de deelnemers van het burgerberaad kon rekenen, de uitkomsten door bijna alle deelnemers werden geaccepteerd (zie 3.2.6b, onderdeel 5). Het lijkt erop dat het verloop van het NBK door deelnemers als rechtvaardig is ervaren, wat wellicht bij heeft gedragen aan acceptatie van de uitkomsten, ook bij deelnemers die het er niet mee eens waren.

Een belangrijk en onderscheidend aspect van burgerberaden in vergelijking met andere vormen van deliberatieve participatie is dat het eigenaarschap zo veel mogelijk bij deelnemers ligt. De organisatie van een burgerberaad en alle overige betrokkenen, waaronder deskundigen, faciliteren de deelnemers in hun eigen proces. Onderzoek naar ervaren eigenaarschap (Pierce et al., 2001) laat zien dat drie elementen hier een belangrijke rol in spelen. Ten eerste een persoonlijke investering, bijvoorbeeld in tijd, zoals het geval was voor deelnemers aan het NBK, draagt bij aan het gevoel van eigenaarschap. Ten tweede zeggenschap over - proces en inhoudelijke- keuzes die worden gemaakt draagt bij aan psychologisch eigenaarschap. Het NBK bood deelnemers ruimte om hier invloed op uit te oefenen (zie hoofdstuk 1, 2 en o.a. tussen bijeenkomst 2 en 3; 3.2.4 en 3.2.6). Ten derde laat onderzoek zien dat inhoudelijke verdieping en kennis bijdragen aan ervaren eigenaarschap. Het behoeft geen uitleg dat er tijdens het burgerberaad aandacht was voor kennisvergaring en inhoudelijke verdieping (zie hoofdstuk 1, 2.1, 2.2, tussen bijeenkomst 2 en 3, 2.3). Op basis van de wetenschappelijke literatuur zou je dus verwachten dat deelname aan het NBK leidt tot psychologisch eigenaarschap bij deelnemers. Inderdaad was er bij het merendeel van de deelnemers een grote mate van ervaren eigenaarschap, bijvoorbeeld over de keuze voor de deskundigen (zie 3.2.3b onderdeel 2), o.a. middels de teams (zie tussen bijeenkomst 2 en 3), over de aanbevelingen (zie 3.2.6b onderdeel 4) en over het adviesrapport (zie 3.2.7b onderdeel 2). Cruciale onderdelen van het proces werden kortom door bijna alle deelnemers als echt van hen ervaren.

De observaties laten ook zien dat er over het algemeen sprake was van inclusieve deliberatie. Er was sprake van gelijkwaardige gesprekken tussen deelnemers, gefaciliteerd door neutrale gespreksbegeleiders. De gesprekken met andere deelnemers werden consistent door bijna alle deelnemers als respectvol ervaren, en het gevoel dat iedereen voldoende aan bod kon komen tijdens de gesprekken was breed gedeeld (zie 3.2.1b onderdeel 3, 3.2.2b onderdeel 3, 3.2.4b onderdeel 2 en 3, 3.2.5b onderdeel 2, 3.2.6b onderdeel 3 en 3.3.5 onderdeel 2). Veel deelnemers kregen tijdens het verloop ook meer begrip voor mensen met een andere mening dan zij (zie

3.3.5 onderdeel 2). Tot slot hebben veruit de meeste deelnemers de gespreksbegeleiding als neutraal ervaren (zie Figuur 3.3.3a).

Bezien vanuit de drie theoretische lenzen die in dit onderzoek zijn gehanteerd, kan het NBK dus als zeer geslaagd worden beschouwd.

Dit betekent niet dat er geen kritieke momenten[98] zijn geweest tijdens het proces en dat alles altijd soepel verliep. Uit de beschrijving en bespreking in de vorige secties kwam een aantal momenten naar voren die cruciaal waren voor het verdere verloop van het burgerberaad en aandachtspunten bevatten voor toekomstige burgerberaden (zie ook hoofdstuk 4, over bespreking randvoorwaarden). Kritieke momenten waren er bij de voorbereiding van het kennisfestival met Team Kennis (zie tussen bijeenkomst 2 en 3), het herijken en expliciet behandelen van de vraag (zie 3.2.4a dag 1) en het besluiten nemen (zie 3.2.6a en 3.2.6b onderdeel 4 en Box 3.2.6a).

Een eerste kritiek moment was voorafgaand aan bijeenkomst 3, inzake de selectie van deskundigen door Team Kennis. Dit proces vond plaats onder grote tijdsdruk en naast Team Kennis en de projectorganisatie was ook de Wetenschappelijke Werkgroep hierbij betrokken.

Er was een verschil van mening tussen deelnemers van Team Kennis en de projectorganisatie over de vraag of er wel of geen plenair debat moest komen tussen Maarten van Aalst (KNMI) en Marcel Crok (Clintel). Dit verschil van mening hing samen met het gegeven dat kennis over klimaatverandering een gepolariseerd thema was binnen (en buiten) het NBK. Om uit de impasse hierover te komen stelde de projectorganisatie tijdens een online overleg met Team Kennis daags voor het kennisfestival, voor om dit uit te vragen bij de hele groep deelnemers. Door deze interventie van de projectorganisatie werd de impasse doorbroken.

Een meerderheid van de deelnemers stemde in deze peiling in algemene zin tegen een plenaire sessie, ongeacht wie er met elkaar in debat zouden gaan (zie tussen bijeenkomst 2 en 3). Besloten werd geen plenaire sessie te organiseren. Achteraf gaven enkele leden van Team Kennis aan niet tevreden te zijn met de vraagstelling die aan deelnemers werd voorgelegd. Wat hierbij vermeld moet worden, is dat het resultaat van dit werk van de betrokkenen erg gewaardeerd werd door de deelnemers, zoals blijkt uit het feit dat bijeenkomst 3 van de deelnemers het hoogste rapportcijfer kreeg van alle bijeenkomsten (zie 3.2.3b onderdeel 1). Ook vanuit het perspectief op eigenaarschap van het proces door deelnemers was dit de te verkiezen route, mede omdat dit voor sommige kritische deelnemers een lakmoesproef vormde voor de vraag of de organisatie dienend of sturend was.

[98] 'Kritieke momenten' (Cobb, 2006; Laws, 2020) zijn momenten tijdens het NBK waarop de relatie tussen participanten en de organisatie verandert. Het gaat vaak om onverwachte gebeurtenissen waarvan de gevolgen niet makkelijk terug te draaien zijn. Diezelfde momenten bieden ook kansen om de relatie tussen betrokkenen te verbeteren (Verloo, 2017).

Ook was dit een mooi voorbeeld van wat pionieren vraagt van een organisatie: geen enkel ander nationaal klimaatberaad gaf de deelnemers zoveel invloed op de keuze van deskundigen (Smith, 2024; knoca.eu, z.d.). Dat had anders gekund: de meeste beraden laten, na input van deelnemers, een wetenschappelijke werkgroep deskundigen kiezen (cf. Lightbody & Roberts, 2019: 244). Echter, het is maar de vraag of dit in dit geval aanvaard zou zijn door de deelnemers van het NBK en het is niet onwaarschijnlijk dat een deel van de deelnemers dan opgestapt zou zijn. Een tweede kritiek moment was er tijdens bijeenkomst 4 toen de groep deelnemers werd gevraagd te reflecteren op de vraag die aan het burgerberaad was voorgelegd om zo een beeld te krijgen van de steun voor de vraagstelling. In de voorafgaande bijeenkomsten waren er door sommige deelnemers kanttekeningen geplaatst bij (aspecten van) de vraagstelling zoals die was voorgelegd. Het was belangrijk dat de projectorganisatie nog voordat er werd gestart met het formuleren van adviezen, hier aandacht aan besteedde. Het eigen maken van de vraagstelling gebeurt doorgaans eerder in het proces van een burgerberaad. Het gesprek over de vraagstelling werd gevoerd aan de hand van de 'over de streep' gespreksvorm, geïnspireerd op de 'deep democracy'-methode. Tijdens het gesprek werd voor de hele groep duidelijk hoe deelnemers zich tot de vraagstelling verhielden.

Sommige onderdelen van de gespreksvorm kwamen niet goed uit de verf (zie 3.2.4a dag 1). Tijdens de uitvoering van de gespreksvorm was het spannend of deelnemers zich zouden committeren aan de vraagstelling, of deze om inhoudelijke of procedurele redenen (de uitvoering van de werkvorm) zouden afwijzen. Het resultaat bij de afronding van het gesprek was echter dat het voor de hele groep duidelijk was dat het burgerberaad verder kon met de vraag.

Overigens namen de deelnemers ook de ruimte om adviezen te formuleren die strikt genomen buiten de vraagstelling vielen maar die ze wel relevant en belangrijk vonden, iets wat formeel ook als mogelijkheid vermeld werd in het instellingsbesluit van het NBK (cf. Artikel 3 van het instellingsbesluit). Dit was een cruciaal moment in het verloop van het burgerberaad. Het valt te overwegen om bij toekomstige burgerberaden eerder in het proces op de vraag te reflecteren. Een gesprek waarin duidelijk wordt hoe deelnemers zich tot het vraagstuk verhouden, draagt bij aan het eigenaarschap van deelnemers en maakt onderliggende polariteit rond het vraagstuk transparant en bespreekbaar.[99]

Een derde kritiek moment was voorafgaande aan de stemming over de aanbevelingen toen de organisatie het stemmen met voeten introduceerde om besluiten te nemen. Veel (kleinere) burgerberaden nemen besluiten op basis van consensus (Paulis et al., 2024: 536), maar dat is heel moeilijk bij een groot burgerberaad zoals het NBK. De

[99] Waarbij we uiteraard erkennen dat enige vertrouwdheid met de andere deelnemers noodzakelijk is om dergelijke gevoelige gesprekken te voeren. Anderzijds kunnen dit soort gesprekken ook deze vertrouwdheid voeden. Zoals we eerder zagen, kregen veel deelnemers al na bijeenkomst 1 meer begrip voor mensen met een andere mening dan zijzelf (zie 3.2.1b onderdeel 3).

projectorganisatie had gezocht naar een manier van besluiten met een groep van 175 deelnemers die aansloot bij de uitgangspunten van het procesontwerp. Gekozen werd voor een opstelling met drie cirkels, waarvan er twee ja betekenen.[100] Enkele deelnemers wezen de organisatie erop dat dit scheef was en als sturend kon worden ervaren. Dit had kunnen escaleren, maar de organisatie reageerde responsief en voegde in het moment een vierde cirkel toe. Dit haalde de kou uit de lucht en zorgde ervoor dat het stemmen kon beginnen (zie 3.2.6b onderdeel 4 en Box 3.2.6a).

Het valt te overwegen om bij een volgend burgerberaad deelnemers meer tijd te geven om aanbevelingen te bekijken en verwerken. Ook anoniem stemmen[101] of een eenvoudigere manier van stemmen met twee cirkels valt te overwegen voor een volgend burgerberaad. Het was immers zo dat slechts het aantal nee-stemmen werd geteld (ongeacht of het hier om een principiële of gewone nee ging). Ook de twee ja-categorieën werden daardoor immers de facto samengenomen.[102]

Een rode draad in deze potentieel kritieke momenten is dat de projectorganisatie in staat was om responsief te reageren op gebeurtenissen. Door te luisteren en snel te reageren, is voorkomen dat kritieke momenten hebben geleid tot moeilijk terug te draaien gevolgen, zoals het afhaken van bepaalde deelnemers. Het getuigt van grote deskundigheid en doorleefde ervaring van de hoofdgespreksbegeleider en projectorganisatie dat zij in ingewikkelde situaties en onder grote tijdsdruk in staat waren responsief te reageren.

[100] Deze twee werden als instemming met de aanbeveling gerekend.

[101] Sommige deelnemers zagen overigens ook voordelen in het anoniem stemmen (3.2.6a)

[102] Dit alles betekende overigens niet dat deelnemers zich bezwaard voelden om nee te stemmen, zoals blijkt uit het feit dat 10 van de 23 aanbevelingen geen 75% meerderheid behaalden.

Hoofdstuk 4.

Evaluatie aan de hand van de randvoorwaarden

In dit hoofdstuk evalueren we in welke mate is voldaan aan de tien randvoorwaarden die vóór de start van het NBK zijn vastgesteld. De onderdelen van randvoorwaarde 4 en 8 die betrekking hebben op de politieke opvolging, evenals randvoorwaarde 10, worden behandeld in het tweede rapport, dat het hele proces, inclusief de kabinetsreactie, in ogenschouw neemt. We behandelen de randvoorwaarden hieronder in volgorde en doen waar relevant suggesties die in overweging kunnen worden genomen voor toekomstige nationale burgerberaden.

Randvoorwaarde 1. Het vaststellen van het doel van het Nationaal Burgerberaad Klimaat.

In de meest formele zin kunnen we stellen *dat* er expliciet doelen zijn vastgesteld. Dit is gebeurd in nauwe samenwerking met de Tweede Kamer en tijdens het proces zijn vele perspectieven gehoord. In de meest formele zin voldoet het Nationaal Burgerberaad Klimaat hiermee aan de randvoorwaarde.

Een logische vervolgvraag is echter: zijn dit geschikte doelen voor een burgerberaad klimaat? Daarover moet gezegd dat de doelen zelf breed zijn, al zijn ze concreter in de brief van 23 juni (Minister voor Klimaat en Energie, 2023, 23 juni: 2). Daar wordt gesteld dat:

> "Het doel van het burgerberaad is om de invloed en zeggenschap van burgers op grote maatschappelijke veranderingen, zoals de klimaatopgave, te vergroten door hen om advies te vragen. Daarnaast wil men de representatieve democratie versterken door meer mensen beter te betrekken bij politieke besluitvorming die hen raakt."

Aangezien de 'output' van het burgerberaad een advies zal zijn, wordt het eerste doel in strikte zin sowieso gehaald. De formulering van beide doelen maakt dat het burgerberaad dus per definitie aan deze randvoorwaarde voldoet. Het zijn daarmee geen richtinggevende doelen voor het ontwerp en uitvoering van het burgerberaad. Wat nog openstaat, is dus of dit ook daadwerkelijk leidt tot meer invloed en zeggenschap. In het volgende rapport dat handelt over de kabinetsreactie en verschijnt in de tweede helft van 2026, komen we daarop terug.

Dit geldt ook voor het tweede doel. Inhoudelijk gaat het burgerberaad inderdaad over zaken die burgers in het dagelijkse leven raken (eten, spullen gebruiken en reizen). Wat nog open blijft staan is of het burgerberaad ook daadwerkelijk mensen beter betrekt en de representatieve democratie hiermee versterkt wordt.

Op zich is het tot slot niet verwonderlijk dat een nationaal burgerberaad klimaatbrede doelen stelt. Het gaat immers om een innovatief instrument dat ingezet wordt ter

aanvulling van de representatieve democratie. Ook vanuit internationaal vergelijkend perspectief zien we dat de meeste nationale burgerberaden klimaat een brede taakstelling hebben (Smith, 2024: 49).[103] Zoals we echter zagen in hoofdstuk 3, heeft dit er wel toe geleid dat het proces van het NBK zeer complex was. Dit brengt ons meteen bij randvoorwaarde 2 en de vraagstelling.

Randvoorwaarde 2. Het stellen van een geschikte vraag aan deelnemers van het burgerberaad.

In de praktijk bleek de vraagstelling te breed: drie veelomvattende onderwerpen in één burgerberaad. Hoewel de deelnemers in staat waren om de vraag te beantwoorden in al zijn facetten, vroeg dit veel van de betrokkenen en was dit eerder *ondanks* de vraagstelling dan *dankzij* de vraagstelling. De breedte van de vraag heeft zijn weerslag gehad op de organisatie van het NBK, zoals bijvoorbeeld merkbaar was bij het betrekken van deskundigen, stakeholder overleggen en de betrokkenheid van verschillende ministeries. Omdat het om drie veelomvattende thema's ging en één overkoepelend vraagstuk, moesten er zeer veel deskundigen gezocht worden om voor elk subthema de nodige diversiteit in perspectieven te voorzien. De breedte van de vraag maakte het bovendien onmogelijk om één Stakeholder Werkgroep samen te stellen. De organisatie moest als alternatief veelal 1 op 1 input verzamelen, wat extra tijd en inzet kostte. Ook vroeg de afstemming met de verschillende ministeries tijd. We adviseren daarom dat een toekomstig burgerberaad een meer afgebakende vraag meekrijgt.

Randvoorwaarde 3. Het waarborgen van goede samenwerking tussen kabinet en parlement.
Randvoorwaarde 5. Het vaststellen van de betrokkenheid van politici tijdens het burgerberaad.

In de praktijk liepen randvoorwaarde 3 en 5 in elkaar over en we behandelen ze hier dan ook samen. De politiek-bestuurlijke governance en de uitwerking ervan middels de combinatie van formele (voortgangsoverleg en -rapportages, rapporteurs etc.) en informele contacten zat goed in elkaar en heeft in de praktijk goed gewerkt. Hier is in de voorbereidingsfase van het NBK een stevige basis voor gelegd en tijdens de uitvoering van het burgerberaad veel aandacht aan besteed. Tegelijkertijd heeft dit niet kunnen voorkomen dat het NBK omstreden was in de Tweede Kamer (zie 3.1.6). Ook was de aandacht van de Tweede Kamer voor de werkzaamheden van het NBK beperkt.

[103] De uitzondering was het Poolse klimaatburgerberaad over energiearmoede.

Slechts één van de rapporteurs was aanwezig bij bijeenkomsten en maar één ander Tweede Kamerlid heeft een bijeenkomst bijgewoond. Ook is tijdens de uitvoering vanuit verschillende partijen in de Tweede Kamer kritiek geuit op het NBK en zijn er moties ingediend om het NBK stop te zetten. Dit was wellicht niet te vermijden en zegt meer over de politiek turbulente context waarin het NBK moest opereren (o.a. kabinetswissel en -val) dan over de effectiviteit van de governance-structuren. De keuze van de projectorganisatie om dan maar zelf naar de Tweede Kamer te gaan heeft goed uitgepakt en werd zowel door TK-leden als deelnemers positief ervaren. Dit was een waardevolle aanvulling op de formele governance-structuren (zie Box 3.3.1a).

Overigens was de betrokkenheid van het kabinet zichtbaarder en was er aandacht van de twee inhoudelijk verantwoordelijke ministers voor het NBK. Zij waren meermaals aanwezig bij een bijeenkomst. Hier hebben de governance-structuren wellicht een positieve bijdrage aan geleverd gegeven de ambtelijke betrokkenheid middels de Ambtelijke Werkgroep en stuurgroep.

Randvoorwaarde 4. Het maken van heldere afspraken over politieke opvolging.

Zoals blijkt uit de beschrijving in hoofdstuk 1, hebben zowel de Tweede Kamer als het kabinet een expliciet gedefinieerde rol in de politieke opvolging. De afspraken die zijn opgesteld in de brief van de minister voor Klimaat en Energie van 23 juni 2023 en in het Instellingsbesluit van 14 juli 2023 zijn helder (Minister voor Klimaat en Energie & Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, 18 juli: 2). Het kabinet committeert zich aan een motiveringsplicht:

> "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."

Elementen die bij deze zogenaamde 'motiveringsplicht' relevant zijn, zijn het feit dat hier (a) concrete acties worden genoemd, (b) een concrete tijdsplanning wordt genoemd. Ook relevant is de betrokkenheid van de Tweede Kamer, die zich heeft gecommitteerd aan een "besprekingsplicht", "wat betekent dat de Kamer het advies en de kabinetsreactie daarop bespreekt in een debat met het kabinet" (cf. brief 23 juni 2023). Er is dus formeel gezien sprake van heldere afspraken over politieke opvolging.

Vanuit internationaal vergelijkend perspectief zijn dergelijke afspraken over de politieke opvolging 'relatief uitzonderlijk' (Smith, 2024: 98, zie ook Boswell, et al. 2023: 188). Ook

de wijze waarop tijdens de voorbereiding de Tweede Kamer is betrokken bij het NBK is relevant aangezien dit de kans op daadwerkelijke opvolging van de aanbevelingen vergroot (Smith, 2024: 100).

Formeel gezien wordt hiermee voldaan aan deze randvoorwaarde, maar uiteraard blijft op dit moment nog openstaan in hoeverre dit ook daadwerkelijk resulteert in politieke opvolging. Dit komt aan bod in het tweede rapport. De kans op politieke opvolging kan immers verhoogd worden door heldere afspraken, maar het is niet de enige factor die dit bepaalt.

Randvoorwaarde 6. Het waarborgen van representativiteit van het burgerberaad en inclusiviteit om gelijkwaardige deelname mogelijk te maken.

De samenstelling van de deelnemersgroep was zoals vermeld in hoofdstuk 2 een goede afspiegeling van Nederland inzake de kenmerken waarop is geloot. Tijdens het verloop van het NBK zijn 18 deelnemers (10,3%) uitgevallen, waarvan er drie om inhoudelijke redenen uitvielen (zie 3.3.2). Dit is een vrij lage uitval in vergelijking met andere Nederlandse (lokale en provinciale) burgerberaden en is ook normaal te noemen als we vergelijken met andere nationale casussen. Daarmee wordt voldaan aan het deel representativiteit van de randvoorwaarde.

Hieraan willen we wel toevoegen dat het aan te raden valt om te onderzoeken of er een duurzame en toegankelijke oplossing kan worden gevonden voor het verkrijgen van de gegevens die nodig zijn voor de loting en de uitnodigingen. De meest voor de hand liggende route is via de BRP, maar hiervoor werd in eerste instantie geen toestemming gegeven. Aangezien loting cruciaal is voor burgerberaden en uitnodigen op naam belangrijk is voor voldoende respons (Cf. Dillman, 2014), is het belangrijk om hiervoor een oplossing te vinden.

Aan het tweede deel van deze randvoorwaarde (inclusiviteit) werd ook voldaan. Er zijn allerlei inspanningen verricht om belemmeringen van deelnemers weg te nemen. De belangrijke maatregelen gericht op het wegnemen van belemmeringen voor deelname waren het verstrekken van een onkostenvergoeding voor de inzet in tijd van deelnemers, en het vergoeden van reiskosten om deelname mogelijk te maken. Andere faciliteiten werden door de projectorganisatie geregeld en betaald en werden dus aan de deelnemers in natura aangeboden. De maatregelen inzake vergoedingen waren echter eenmalig en dit is dus niet gewaarborgd voor eventuele toekomstige burgerberaden. Daarom is het aan te raden om hier een duurzame oplossing voor te vinden voor eventuele toekomstige burgerberaden. Hieronder, bij de bespreking van randvoorwaarde 7, komen we hierop terug.

De basis voor gelijkwaardige deelname aan het burgerberaad werd gelegd door het procesontwerp gebaseerd op een drietal conceptuele uitgangspunten. Het procesontwerp en de uitvoering werd belegd bij een onafhankelijk

hoofdgespreksbegeleider en een pool van professionele gespreksbegeleiders. Hiermee werden de condities gecreëerd voor een gelijkwaardige deelname.

Er werd ook tijdens het proces veel geïnvesteerd in persoonlijk contact en de betrokkenheid van deelnemers, en de kwaliteit van gespreksbegeleiding zorgde ervoor dat iedereen aan bod kwam (zie ook 3.3.3). Aandacht voor relatie en proces vormt een voorwaarde om constructief om te kunnen gaan met verschillen (Harris, 2019: 50). De projectorganisatie heeft vooraf, tijdens en na afronding van het burgerberaad uitzonderlijk veel geïnvesteerd in onderlinge relaties, door persoonlijk contact met de deelnemers en verbinding tussen deelnemers onderling. Dit heeft geleid tot een sterk commitment van deelnemers aan het burgerberaad. Met deze investering in de onderlinge relaties werd een stevige basis gelegd onder het burgerberaad, waardoor lastige momenten in het proces en inhoudelijke tegenstellingen tussen deelnemers konden worden opgevangen (zie o.a. 3.2.6b onderdeel 4 en 3.4 Reflectie).

Ook de brede variatie aan werkvormen droeg bij aan de inclusiviteit: in zijn geheel was de hele inrichting zo vormgegeven dat gelijkwaardige en inclusieve interactie gestimuleerd werd. Veel van de werkvormen leken voor de deelnemers goed te werken. Een aandachtspunt hierbij is dat de werkvorm niet ten koste mag gaan van de ruimte voor de inhoud: de vorm mag niet de overhand nemen. In de meeste gevallen ging dit goed tijdens het NBK. Een enkele keer was dit controversieel (LEGO) of werkte een werkvorm niet of minder goed dan oorspronkelijk bedoeld (luisteropdracht, peilend stemmen en stemmen met voeten). Nergens bleek dit echter nadelige effecten te hebben voor de inclusiviteit van het gehele proces (zie 3.2.2b onderdeel 4, Box 3.2.6b, 3.2.6b, onderdeel 3 en 4; 3.3.3).

Randvoorwaarde 7. Het beschikbaar stellen van voldoende budget en tijd voor organisatie van het burgerberaad en compensatie voor deelnemers.

Dit is moeilijk te beoordelen omdat niet overal van bekend is hoeveel werk gebeurd is, maar veel geïnterviewden gaven aan dat ze vaak veel meer extra uren besteed hebben aan het NBK dan voorzien. Deelnemers gaven bovendien meermaals aan dat ze te weinig tijd hadden (zie Figuur 3.2.5a en Figuur 3.2.6a). Tot slot bleek ook de politieke actualiteit een grote impact te hebben op de werkzaamheden van de organisatie. Het lijkt er dus op dat de tijd die voorzien was voor organisatie te beperkt was.

Om met een omvangrijke groep een proces van deze omvang en complexiteit, op iteratieve wijze vorm te geven, was een grote uitdaging en kent ook risico's. De benadering vanuit werken in complexiteit bracht voor de betrokkenen soms onduidelijkheid met zich mee, en vroeg extra inspanningen van het projectteam en gespreksbegeleiders. Deze aanpak brengt ook risico's met zich mee, omdat er een grote inzet en flexibiliteit van alle betrokkenen wordt gevraagd.

In de praktijk heeft deze aanpak ook aanzienlijk meer inzet en flexibiliteit gekost dan vooraf was voorzien van de interne en externe betrokkenen. Uit verschillende interviews kwam naar voren dat deze aanpak niet aansloot bij wat was verwacht en/of afgesproken, veel extra tijd kostte en dat betrokkenen niet altijd hebben ervaren dat er voldoende grip was op het proces. Dat was een nadeel van 'learning by doing'. Voor een volgend burgerberaad is het daarom aan te raden betrokkenen meer houvast te bieden en betrokkenen in een vroeg stadium mee te nemen in de uitgangspunten van de gekozen benadering.

Er was veel te doen in de politiek over het budget van het NBK. Vanuit het perspectief van inclusiviteit was het belangrijk dat het beschikbare budget ook ging naar inclusiviteitsbevorderende maatregelen, zoals hotelovernachtingen om deelnemers vanuit de regio en de periferie te accommoderen: zo werden deelnemers uit Limburg, Zeeland, Groningen en Friesland gefaciliteerd. Dit werd door deelnemers ook als erg belangrijk gezien (zie Figuur 3.3.3b). Je kan er natuurlijk voor kiezen om het budget anders in te zetten en om mensen uit de periferie van het land te laten vallen. Dat raden we echter af vanuit het inclusiviteitsperspectief.

Verder bleken er problemen met de vergoedingen (zie Voortgangsrapportage 3 februari 2026): eigenlijk was er geen geschikte regeling beschikbaar om hierin te voorzien. Nochtans is dit cruciaal voor een burgerberaad om ervoor te zorgen dat de deelnemers een goede afspiegeling vormen van de samenleving (Harris, 2019). Op dit moment vinden lokaal en provinciaal veel burgerberaden plaats waar dit ook relevant voor is. We onderschrijven dus volledig de oproep van de organisatie in de voortgangsrapportage van 6 februari 2026 om voor toekomstige burgerberaden en participatietrajecten een geschikte regeling te voorzien inzake een passende vergoeding en alle gerelateerde noodzakelijke voorzieningen. Het uitgangspunt dat hierbij gehanteerd moet worden is dat onkosten (reis- en verblijfskosten) worden vergoed op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten. En dat als blijk van waardering voor de langdurige inzet van burgers door deelname aan een burgerberaad (of vergelijkbare participatievorm) een ruimhartige, van belastingvrij gestelde vergoeding per bijeenkomst wordt verstrekt.

Ook bleek het budget voor de communicatie met de bredere samenleving niet toereikend. Veel budget ging uiteindelijk naar het organiseren van (de bijeenkomsten van) het NBK zelf. Dat is logisch gegeven het feit dat hier veel gepionierd moest worden. Langs de andere kant onderschrijven we de breed gedeelde aanbeveling in de internationale literatuur (zie bv. Smith, 2024: 76) dat het belangrijk is om expliciet voldoende communicatiebudget te reserveren. Dat was hier niet het geval en dient bij een volgend burgerberaad hoger te zijn.

Langs de andere kant kunnen ook kosten bespaard worden. Zo was dit een zeer complex burgerberaad met een breed thema en een groot aantal deelnemers. Ook gaven we aan in hoofdstuk 2 (over het ontwerp van het NBK) dat niet alle uitgevoerde activiteiten voor de start van het NBK een duidelijke meerwaarde bleken te hebben (zo is de meerwaarde van huis-aan-huisbezoeken op het aantal aanmeldingen onduidelijk).

Ook kan gekozen worden voor een kleinere groep deelnemers. Zo is een groep van 150 deelnemers voldoende, ook vanuit het perspectief van inclusieve deliberatie.[104] Een inclusief gesprek vraagt om discursieve representatie, dat wil zeggen dat zo veel mogelijk verschillende perspectieven op een vraagstuk worden ingebracht. Uitgaande dat er sprake is van inclusieve besluitvorming is het voldoende als elk perspectief door een klein aantal deelnemers wordt ingebracht (cf. Cuppen, 2012; Mackenzie, 2023).

Ook is zinvol om te verkennen in hoeverre de inzet van AI kosten kan dempen. AI kan bijvoorbeeld worden ingezet ter ondersteuning van de projectorganisatie (zie bv. McKinney & Chwalisz, 2025: 6). De inzet van AI bespaart echter niet automatisch geld en kan ook meer werk met zich meebrengen. Ook heeft AI mogelijk negatieve gevolgen voor de democratische kwaliteit van het proces. Het valt te verwachten dat AI vooral een kostenbesparend potentieel heeft als het reeds bestaande activiteiten efficiënter maakt. Als de mogelijkheden van AI gebruikt worden om extra activiteiten te organiseren naast de bestaande activiteiten, levert het netto het tegenovergestelde op. Daarnaast is het ook belangrijk om te benadrukken dat bv. het laten samenvatten van input van deelnemers door AI weliswaar efficiënter kan zijn dan het door de deelnemers zelf te laten doen, maar wel andere nadelen met zich meebrengt, zoals een lagere mate van ervaren eigenaarschap door deelnemers (en daarmee draagvlak voor de resultaten van de samenvatting). Bovendien is het momenteel onvoldoende duidelijk in hoeverre AI-modellen in staat zijn alle perspectieven van deelnemers op een eerlijke manier mee te wegen in het genereren van samenvattingen. Ook is de huidige AI-technologie nog niet in staat om intensieve meertalige deliberatie te kunnen ondersteunen en vertalen. Het is dus belangrijk om AI niet zomaar te beschouwen als een efficiëntie-toverstokje dat geen prijs heeft (voor een genuanceerde benadering zie ook McKinney & Chwalisz, 2025: 31).

Samengevat, zouden we voor een volgend burgerberaad dus aanraden om een lager aantal deelnemers te voorzien, een smallere vraag voor te leggen aan het burgerberaad, de mogelijkheden van AI te verkennen, en op basis van de bestaande ervaringen met burgerberaden in Nederland te kijken welke activiteiten prioriteit hebben en welke weinig meerwaarde hebben. Dit alles kan dan ook een dempend effect op de kosten die gepaard gaan met een burgerberaad hebben.

Randvoorwaarde 8: Het vaststellen van betrokkenheid van de samenleving voor het burgerberaad.

De betrokkenheid is vastgesteld, maar door het te beperkte communicatiebudget en de gevolgde communicatiestrategie kwam dit onvoldoende uit de verf. Bij het NBK lag de prioriteit, ook qua budget, in de praktijk bij het interne proces en de politiek-

[104] De meeste burgerberaden hebben dan ook 100 tot 160 deelnemers (Harris, 2019: 46).

bestuurlijke processen. De communicatiestrategie was gericht op het informeren van het brede publiek over het NBK (zie paragraaf "Betrokkenheid bredere samenleving: communicatiestrategie" in hoofdstuk 2). De overkoepelende communicatiestrategie was niet gericht op het betrekken van het brede publiek bij de inhoudelijke vraagstukken van het NBK en het stimuleren en voeden van het publieke debat over verschillende perspectieven op klimaatbeleid.[105] Wel hebben media toegang gekregen tot het NBK om verslag te doen en was er daadwerkelijk relatief veel politieke en media-aandacht.[106]

Belangrijk is om hierbij onderscheid te maken tussen media-aandacht en het publieke debat over het instrument burgerberaad dan wel over het onderwerp van het burgerberaad: klimaatbeleid. De media-aandacht en het publieke debat beperkten zich grotendeels tot het burgerberaad als instrument, waarbij zowel pleitbezorgers als critici zich lieten horen. Het publieke debat ging nauwelijks over de verschillende opvattingen over klimaatbeleid.

Het NBK leefde niet echt bij de bredere samenleving (zie 3.3.6, onderdeel 1): de bekendheid met het NBK was, ondanks de media-aandacht, relatief laag (zie Figuur 3.3.6a en Figuur 3.3.6b). Het beperkte communicatiebudget en de gekozen communicatiestrategie bleken dus onvoldoende om brede bekendheid te genereren. Daarbij moet worden opgemerkt dat de mate waarin een burgerberaad leeft onder de bevolking afhankelijk is van externe factoren: in een gefragmenteerd (social) medialandschap, waarin verschillende politieke onderwerpen strijden om aandacht, is een communicatiestrategie die is gericht op het instrument en het verkrijgen van media-aandacht geen garantie dat een breed publiek wordt bereikt.[107]

Vanuit de projectorganisatie ging de meeste aandacht qua budget en tijd, zoals gezegd, in de praktijk naar het interne proces en de politiek-bestuurlijke processen. Dat is begrijpelijk, aangezien dit het eerste burgerberaad in lange tijd was en er op bepaalde momenten relatief veel politieke commotie was. Maar als het doel is om brede betrokkenheid te genereren, zou dit bij een volgend burgerberaad anders moeten.

Als onderdeel van het NBK is een landelijke raadpleging georganiseerd, een belangrijke manier om de bredere samenleving te betrekken bij het burgerberaad. Naar de deelnemers werden deze activiteiten gepresenteerd als 'hulplijnen': manieren voor het NBK om stemmen van kinderen, jongeren en de bredere samenleving in te brengen in het burgerberaad (zie 2.2.2). Hoewel de raadpleging door de deelnemers als interessant

---

[105] De raadpleging poogde dit wel, maar was nauwelijks bekend bij het bredere publiek (zie Figuur 3.3.6b). De raadpleging werd gezien in de communicatiestrategie als een communicatiemoment (OFL, persoonlijke communicatie, 2024).

[106] Zie 'impact' op https://www.knoca.eu/national-assemblies/the-netherlands-citizens-assembly-on-climate.

[107] Dat zagen we ook in Frankrijk, een andere casus waar veel media-aandacht was, maar er desondanks relatief beperkte bekendheid van het beraad was (Giraudet et al., 2022).

en nuttig werd ervaren (zie tussen bijeenkomst 4 en 5), was zij nauwelijks bekend onder de bredere samenleving (zie Figuur 3.3.6b) en had hier meer communicatiebudget en tijd naartoe mogen gaan.[108] Voor een volgend burgerberaad is het daarom raadzaam activiteiten zoals de raadpleging sterker in te zetten als middel om het brede publiek te betrekken bij het vraagstuk van het burgerberaad en deze krachtiger in te bedden in de bredere communicatiestrategie.

Belangrijk om hierbij op te merken is dat een raadpleging een zeer 'licht' instrument is dat op zichzelf weinig aandacht trekt en eerder meelift op bestaande aandacht. Een hybride instrument waarbij een burgerberaad wordt verbonden aan een referendum (in welke vorm dan ook) is wellicht beter in staat om aandacht te genereren, zoals blijkt uit de Ierse casus (zie ook Boswell et al., 2023: 191). Het kabinet had er voorafgaand aan het NBK voor gekozen om dit niet te doen. Bij de keuze om al dan niet een referendum te koppelen spelen overigens ook andere afwegingen dan alleen het genereren van bredere betrokkenheid. Zo moet de uitkomst van het burgerberaad te vertalen zijn in een geschikte referendumvraag, en brengt het organiseren van een referendum uiteraard ook extra kosten met zich mee.

Indien bij een volgend burgerberaad een raadpleging wordt georganiseerd, adviseren wij bovendien om deze eerder in het proces in te plannen. De resultaten van de raadpleging waren pas bij bijeenkomst 5 beschikbaar. Toen waren de deelnemers al tijdens een eerdere bijeenkomst aan de slag geweest met de aanbevelingen. De raadpleging werd door deelnemers als minder nuttig ervaren bij het schrijven van de aanbevelingen dan bijvoorbeeld de deskundigen, en gesprekken met andere deelnemers (zie tussen bijeenkomst 4 en 5).

Wij erkennen overigens dat het lastig is voor eenmalige burgerberaden om veel aandacht te genereren. Om daadwerkelijk te gaan leven bij de bredere samenleving kan het daarom helpen als binnen afzienbare tijd een volgend burgerberaad wordt gehouden. Dat blijkt ook uit Ierland, waar burgerberaden meermaals zijn georganiseerd en de bekendheid van het instrument groter is. Nu was het bijna twintig jaar geleden dat er een burgerberaad werd gehouden.

Randvoorwaarde 9: Het bieden van goede praktische en inhoudelijke ondersteuning van het proces met feitelijke en volledige informatie.

Er is voldaan aan de randvoorwaarde om voldoende praktische en inhoudelijke ondersteuning te bieden. Toegang tot voldoende, en voor deelnemers bruikbare kennis

[108] Daarnaast was de open raadpleging niet representatief inzake mening over klimaatbeleid (zie tussen bijeenkomst 4 en 5). Dit was in belangrijke mate ondervangen door een gesloten raadpleging op basis van een representatieve groep Nederlanders. Zo kon het NBK ook zien wat een representatieve groep Nederlanders vond.

speelt een belangrijke rol in een burgerberaad en is van belang voor het formuleren van aanbevelingen. Bij een complex en gepolariseerd vraagstuk als klimaat en een brede vraagstelling zoals bij het NBK is de rol van kennis extra groot. In het NBK is kennis geprogrammeerd in aansluiting op de behoefte van deelnemers in de verschillende fasen van het burgerberaad. Het eigenaarschap over kennis lag voor een belangrijk deel bij deelnemers, in plaats van bij de organisatie of een wetenschappelijke commissie zoals bij veel burgerberaden (Lightbody & Roberts: 234). Het aanbod aan kennis is zorgvuldig opgebouwd met de introductie van het vraagstuk (zie 3.2.1), via verkenning en verdieping van (deel)thema's (zie 3.2.2 en 3.2.3) naar gedetailleerd en concreet door de aanwezigheid van kennisgidsen waar gaandeweg steeds meer gebruik van werd gemaakt.

De polarisatie rond kennis over klimaat bracht uitdagingen met zich mee. Zoals we hierboven uitgebreid besproken hebben, bleek met name het ontsluiten van betrouwbare en diverse informatie ingewikkelder dan gedacht (zie tussen bijeenkomst 2 en 3 en tussen bijeenkomst 3 en 4). Deelnemers vonden het belangrijk dat het aanbod van kennis de diversiteit van de samenstelling van de deelnemersgroep zou weerspiegelen. Leden van Team Kennis gaven aan (naast wetenschappers en ambtenaren) ook meer andere typen deskundigen te willen uitnodigen. Voor een deel van de deelnemers van Team Kennis was het belangrijk om ook kritische perspectieven (op het bestaan en/of de impact van klimaatverandering) een podium te bieden. Om de betrouwbaarheid van de informatie te kunnen garanderen, werd besloten de feitelijke uitspraken in de video's van deskundigen na afloop van het kennisfestival te laten factchecken.

Ondanks deze uitdagingen is de organisatie er goed in geslaagd om voldoende informatie te voorzien (zie 3.3.4 en Figuur 3.3.4a). Vernieuwende elementen zoals een Team Kennis en het inzetten van kennisgidsen hebben hieraan bijgedragen. Het kennisfestival werd door deelnemers zelfs ervaren als het hoogtepunt van het NBK (zie 3.2.3b onderdeel 1).

Voor een volgend burgerberaad is het aan te bevelen om beter te anticiperen op de polarisatie van kennis over een onderwerp. Bijvoorbeeld door gastheren en- vrouwen van veldbezoeken, verschillende typen deskundigen en kennisgidsen (beter) te briefen voor de start, en gespreksbegeleiders over het modereren van gesprekken met deskundigen. Ook het vooraf opstellen van een protocol voor de uitvoering van een eventuele factcheck is een les die uit de ervaring met het NBK kan worden getrokken.

Referenties[109]

Andrews, N., Elstub, S., McVean, S., & Sandie, G. (2022). *Scotland's Climate Assembly research report: Process, impact and assembly member experience.* Scottish Government. https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/research-and-analysis/2022/03/scotlands-climate-assembly-research-report-process-impact-assembly-member-experience/documents/scotlands-climate-assembly-research-report-process-impact-assembly-member-experience/scotlands-climate-assembly-research-report-process-impact-assembly-member-experience/govscot%3Adocument/scotlands-climate-assembly-research-report-process-impact-assembly-member-experience.pdf

Bergsma, G., Odenhoven, N., & Schep, E. (2025). *Impactanalyse advies Nationaal Burgerberaad Klimaat: Een analyse met inschatting van de effecten van de aanbevelingen.* CE Delft. https://ce.nl/wp-content/uploads/2025/10/CE_Delft_250196_Impactanalyse_advies_Nationaal_Burgerberaad_Klimaat_def.pdf

Boswell, J., Dean, R., & Smith, G. (2023). Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies. *Public Administration*, *101*(1), 182-200. https://doi.org/10.1111/padm.12883

Caluwaerts, D., Bernaerts, K., Kesberg, R., Smets, L., & Spruyt, B. (2023). Deliberation and polarization: A multi-disciplinary review. *Frontiers in Political Science, 5*, Article 1127372. https://doi.org/10.3389/fpos.2023.1127372

CBS (2023). *Klimaatverandering en energietransitie: Opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2023*. https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2023/48/klimaatverandering_en_energie transitie_2023.pdf

Cobb, Sara. (2006). A developmental approach to turning points: "Irony" as an ethics for negotiation pragmatics. *Harvard Negotiation Law Review. 11*. 147-197.

Cuppen, E. (2012). Diversity and constructive conflict in stakeholder dialogue: Considerations for design and methods. *Policy Sciences*, *45*(1), 23-46.

De Kluizenaar, Y., Ten Berge, G., & Iedema, J. (2025). *Burgerperspectieven: Klimaat en samenleving.* Sociaal en Cultureel Planbureau. https://www.scp.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/04/17/klimaat-en-samenleving/SCP+Klimaatnotitie +2025.pdf

Dillman, D. A., Smyth, J. D., & Christian, L. M. (2014). *Internet, phone, mail, and mixed-mode surveys: The tailored design method*. John Wiley & Sons. https://doi.org/10.1002/9781394260645

[109] In lijn met de APA-richtlijnen voor citeren en referenties, verwijzen we in de tekst naar de gebruikte interne documenten die niet publiek beschikbaar zijn, maar duiden deze met 'persoonlijke communicatie' aan en worden ze niet in de referentielijst opgenomen.

Elstub, S., Carrick, J., Andrews, N., & Ivings, S. E. (2025). Climate assemblies and the public: An analysis of UK cases. *Environmental Science and Policy, 172*, Article 104187. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2025.104187

Fairtrans. (2024). *Medborgarråd om Klimatet: Uttalande och förslag.* https://fairtrans.nu/wp-content/uploads/2024/08/Medborgarrad-om-klimatet_240812.pdf

Flanigan, B., Gölz, P., Gupta, A., Hennig, B., & Procaccia, A. D. (2021). Fair algorithms for selecting citizens' assemblies. *Nature*, *596*(7873), 548-552. https://doi.org/10.1038/ s41586-021-03788-6

Fraile, M., & Marinova, D. (2024). Closing the gender gap in internal political efficacy? Gender roles and the masculine ethos of politics in Spain. *Political Behavior*, *46*(4), 2287-2311. https://doi.org/10.1007/s11109-024-09918-w

Giraudet, L.-G., Apouey, B., Arab, H., Baeckelandt, S., Bégout, P., Berghmans, N., Blanc, N., Boulin, J.-Y., Buge, E., Courant, D., Dahan, A., Fabre, A., Fourniau, J.-M., Gaborit, M., Granchamp, L., Guillemot, H., Jeanpierre, L., Landemore, H., Laslier, J.-F., … Tournus, S. (2022). "Co-construction" in deliberative democracy: Lessons from the French Citizens' Convention For Climate. *Humanities and Social Sciences Communications*, *9*(1), 207. https://doi.org/10.1057/s41599-022-01212-6

Harris, C. (2019). Mini-publics: Design choices and legitimacy. In Elstub, S. & Escobar, O. (eds.) *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar Publishing.

Jacquet, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*, *56*(3), 640-659. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12195

Knowledge Network on Climate Assemblies. (2025). National Assemblies: A KNOCA Resource. https://cdn.prod.website-files.com/65b77644e6021e9021de8916/691adefa4e90781668a6d08f_National%20Assemblies%20Compendium%2C%20Nov%202025.pdf

Knowledge Network on Climate Assemblies. (z.d.). *KNOCA.* https://www.knoca.eu/

Kunst, S., Miltenburg, E., & Den Ridder, J. (2025). *Burgerperspectieven 2025, Bericht 3 – Update: Stand van het land.* Sociaal en Cultureel Planbureau. https://www.scp.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/10/20/burgerperspectieven-2025-bericht-3/burgerperspectieven-bericht-3-2025-update.pdf

Laws, D. (2020). What use is a critical moment? *Negotiation Journal, 36*(2), 107–126. https://doi.org/10.1111/nejo.12323

Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/ handle/2066/78587/78587.pdf

Lewis, M. & Woodhull, J. (2018). *Inside the No: Five steps to decisions that last.* Deep Democracy (Pty) Ltd.

Lightbody, R., & Roberts, J. J. (2019). Experts: The politics of evidence and expertise in democratic innovation. In Elstub, S. & Escobar, O. (eds.) *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar Publishing.

Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *Critical issues in social justice*. Springer Science & Business Media. https://doi.org/10.1007/978-1-4899-2115-4

MacKenzie, M. (2023). Representation and citizens' assemblies. In Reuchamps, M., Vrydagh, J. & Welp, Y. (eds.) De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies. De Gruyter.

Minister voor Klimaat en Energie. (2022, 15 november). *Nationaal burgerforum over klimaat- en energiebeleid Startdocument – Deel 1: Politieke besluitvorming.* *https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f9d4f382f0a0bea3f5b0fab20c0f967ae31b0856/file*

Minister voor Klimaat en Energie. (2023, 23 juni). *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid Bestuurlijke vernieuwing.* (kst-32813-1266). https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-1266.pdf

Minister van Klimaat en Groene Groei & Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023, 14 juli). Besluit van de instelling van het Burgerforum klimaat- en energiebeleid. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2023/07/14/instellingsbesluit-burgerforum-klimaat-en-energiebeleid-besluit

McKinney, S., & Chwalisz, C. (2025). *Five dimensions of scaling democratic deliberation: With and beyond AI.* DemocracyNext. https://www.demnext.org/uploads/DemocracyNext-Five-dimensions-of-scaling-democratic-deliberation-paper-June-2025.pdf

OECD (2021). *Evaluation guidelines for representative deliberative processes*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/11/evaluation-guidelines-for-representative-deliberative-processes_10b0cea1/10ccbfcb-en.pdf

OFL (2025, 5 januari). *Voortgangsrapportage. Nationaal Burgerberaad Klimaat*. https://www.burgerberaadklimaat.nl/PageByID.aspx?sectionID=281252&contentPageID=2967966

OFL (2025). Factcheck video's deskundigen 8 maart. https://burgerberaadklimaat.nl/kennis/factcheck/default.aspx

OFL (2026). Democratie versterken in de praktijk! Hoe ontwerp en organiseer je een nationaal burgerberaad? https://www.burgerberaadklimaat.nl

Paulis, E., Kies, R., & Verhasselt, L. (2024). *Evaluation report of the 2022 Luxembourg Climate Citizens Assembly (Klima Biergerrot).* University of Luxembourg/PLDP. https://doi.org/10.5281/zenodo.10720487

Paulis, E., Pilet, J. B., Panel, S., Vittori, D., & Close, C. (2021). The POLITICIZE dataset: An inventory of deliberative mini-publics (DMPs) in Europe. *European Political Science, 20*(3), 521-542. https://doi.org/10.1057/s41304-020-00284-9

Pierce, J. L., Kostova, T., & Dirks, K. T. (2001). Toward a theory of psychological ownership in organizations. *Academy of management review, 26*(2), 298-310. https://doi.org/10.2307/259124

Populytics. (2025). *Resultaten van de raadpleging voor het Nationaal Burgerberaad Klimaat*. https://populytics.nl/wp-content/uploads/2025/12/20251202_Populytics_Rapport-Raadpleging-Nationaal-Burgerberaad-Klimaat-Definitief.pdf

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2018). *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*. https://www.raadopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/ 2018/07/11/over-referenda-en-andere-vormen-van-burgerparticipatie-op-nationaal-niveau/Over_referenda_en_andere_vormen_van_burgerparticipatie_op_nationaal_niveau_Signalemen

Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P., & Wiedemann, P. M. (1995). *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse.* Springer Science & Business Media. https://doi.org/10.1007/978-94-011-0131-8

Roberts, J. J., Lightbody, R., Low, R., & Elstub, S. (2020). Experts and evidence in deliberation: Scrutinising the role of witnesses and evidence in mini-publics, a case study. *Policy Sciences, 53*(1), 3-32. doi.org/10.1007/s11077-019-09367-x

Scharmer, C. O. (2009). *Theory U: Learning from the future as it emerges.* Berrett-Koehler Publishers.

Scottish Government. (2022). *Scotland's Climate Assembly Research Report: Data tables.* https://www.gov.scot/publications/ scotlands-climate-assembly-research-report-process-impact-assembly-member-experience /documents/

Smith, G. (2024). *We need to talk about climate: How citizens' assemblies can help us solve the climate crisis*. University of Westminster Press. https://doi.org/10.16997/book73

Staatscommissie parlementair stelsel. (2018). *Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel: Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans.* http://www.tweedekamer.nl/downloads/ document?id=2018D60651

The Citizens' Assembly. (2018). *Third report and recommendations of the Citizens' Assembly: How the State can make Ireland a leader in tackling climate change.* https://citizensassembly.ie/wp-content/uploads/2023/02/ThirdReportClimate-Change-Report-Final.pdf

Van den Bos, K. (2023). *The fair process effect: Overcoming distrust, polarization, and conspiracy thinking.* Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781009218979

Verba, S., Schlozman, K.L., & Brady, H.E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard: Harvard University Press.

Verloo, N. (2017). Social-spatial narrative: A framework to analyze the democratic opportunity of conflict. *Political Geography, 62*, 137–148. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.11.001

Webler, T., Tuler, S., & Krueger, R. (2001). What is a good public participation process? Five perspectives from the public. *Environmental Management, 27*(3), 435–450. https://doi.org/10.1007/s002670010160

We Democracy & So Central. (2025). *Framtidspanelet et Nasjonalt Folkepanel.* https://www.regjeringen.no/contentassets/db81a4a296c147ff9493e80860e064d/anbefalinger_folkepanelet_sendt_dfd_110225_ferdig_rapport.pdf

Yetano, A., & Royo, S. (2017). Keeping citizens engaged: A comparison between online and offline participants. *Administration & Society, 49*(3), 394-422. https://doi.org/10.1177/ 0095399715581625

Bijlagen

Bijlage 1. Gebruikte methoden en onderzoeksverantwoording

1. Voor het het onderzoek naar het verloop en de achtergrond van het verloop maakten we gebruik van documenten, observaties en interviews met de organisatie.

De documentenverzameling week af van waar bij de opzet van het onderzoek vanuit was gegaan. Voor de start van het burgerberaad waren een groot deel van documenten (in definitieve vorm) voor het documentenonderzoek nog niet beschikbaar. Deze kwamen tijdens de uitvoering, maar de meeste documenten kwamen pas na afloop beschikbaar voor de onderzoekers. Hierdoor konden onderdelen van het hoofdstuk over de voorbereiding en het ontwerp van het burgerberaad pas na afloop worden geschreven.

In deze onderzoeksrapportage verwijzen we een aantal keer naar het procesverslag van de projectorganisatie voor meer informatie. Voor ons onderzoek was het procesverslag minder bruikbaar omdat het een reflectie achteraf bevat op de opzet en het verloop vanuit het perspectief van de projectorganisatie. Wanneer het procesverslag is gebruikt in deze rapportage wordt dit middels een bronverwijzing aangegeven. In wat volgt gaan we dieper in op de gebruikte bronnen.[110]

Documentenanalyse

Voor deze deelrapportage is een analyse van de belangrijkste documenten over en verslagen van het verloop van het burgerberaad gemaakt. De analyse is primair gebaseerd op openbaar toegankelijke documenten, aangevuld met enkele interne documenten. Het gaat hier met name om documenten als basis voor de beschrijving van het verloop en om documenten die relevant zijn om te toetsen of aan de bovenvermelde randvoorwaarden is voldaan. Een deel van deze documenten is niet vooraf maar na afloop van het burgerberaad opgesteld en in definitieve versie beschikbaar gekomen.

Observaties

Alle formele programmaonderdelen van het NBK zijn bijgewoond en geobserveerd door een team van onderzoekers. Met formele programmaonderdelen wordt verwezen naar de plenaire en groepsactiviteiten van de deelnemers van bijeenkomst 1 tot en met 7. Tijdens de pauzes en informele gesprekken tussen deelnemers bijvoorbeeld in de hotels zijn geen data verzameld. Ook de tussentijdse overleggen van de verschillende

[110] De zevende extra bijeenkomst is wel geobserveerd maar er is alleen een beperkte data-analyse uitgevoerd.

teams van deelnemers, werkgroepen en de projectorganisatie van het NBK zijn niet bijgewoond.

De observaties zijn uitgevoerd door een vast team van 7 onderzoekers waaronder 4 studentassistenten. Minder ervaren observanten hebben vooraf een korte training gevolgd. Voor de start van het NBK, voorafgaande aan elke bijeenkomst en op de dag zelf werden onderzoekers gebrieft. Tussentijds (lunchpauze) en na afloop van een bijeenkomst vond een korte kalibratie plaats tussen observanten. Per bijeenkomst waren tussen de 3 en 5 observanten aanwezig. Elke bijeenkomst was het observatieteam net iets anders samengesteld. De coördinerend (Bleijenberg) onderzoeker heeft alle bijeenkomsten bijgewoond.

De observaties vonden plaats aan de hand van een observatieschema. Dit schema is vooraf opgesteld op basis van theoretische concepten van ervaren procedurele rechtvaardigheid, psychologisch eigenaarschap en inclusieve deliberatie (cf. supra). Het basis observatieschema is vooraf gedeeld met de projectorganisatie waarbij er ruimte is gegeven voor feedback. Het basis observatieschema werd een of enkele dagen voorafgaande een bijeenkomst op maat gemaakt op basis van het meest recente concept programma.

Alle plenaire onderdelen zijn door minimaal 3 observanten geobserveerd. Voor wat betreft het observeren van de groepsgesprekken is een selectie gemaakt. Voorafgaande aan de bijeenkomst werd een schema opgesteld met de verdeling van observanten over groepen. Het doel van de verdeling was om te komen tot een goede spreiding van observaties over de drie sub thema's en bijvoorbeeld de gespreksvorm. Om een goed beeld te krijgen van het verloop van het gesprek en de gesprekken niet te verstoren, woonden observanten een programmaonderdeel in zijn geheel bij, en wisselden niet tussentijds tussen groepen deelnemers.

Het kennisfestival (bijeenkomst 3), een belangrijk onderdeel van het burgerberaad, werd door 5 observanten bijgewoond. Bij de observaties werd naast spreiding over de sub thema's ook naar variatie wat betreft het soort deskundige en de gespreksvorm gestreefd. Bijna de helft, 19 van de 40 (unieke) sessies met deskundigen is geobserveerd. Er was sprake van optimale spreiding van de observaties over de thema's (eten, reizen, spullengebruik en algemeen) en gespreksvormen (klimaatcasino: 4; dialoogtheater: 2; liveshow: 5; visuele ondersteuning: 3; gespreksbegeleider: 5).

Door de systematische aanpak van de observaties, het vaste team van getrainde observanten en de gerichte spreiding van observanten over groepsgesprekken is een betrouwbaar beeld verkregen van het verloop van de formele bijeenkomsten van het NBK.

In de tekst gebruiken we het woord 'sommige' om de afwijking tegenover, het geheel of de gehele groep te benoemen. Het woord 'enkele' wordt gebruikt om te verwijzen naar een klein deel van het geheel.

Tabel B1a Overzicht observanten per bijeenkomst

	Aantal observanten
Bijeenkomst 1 - dag 1	3
Bijeenkomst 1 - dag 2	3
Bijeenkomst 2 - dag 1	4
Bijeenkomst 2 - dag 2	4
Bijeenkomst 3 - dag 1	5
Bijeenkomst 4 - dag 1	4
Bijeenkomst 4 - dag 2	4
Bijeenkomst 5 - dag 1	3
Bijeenkomst 5 - dag 2	4
Bijeenkomst 6 - dag 1	4
Bijeenkomst 6 - dag 2	3
Bijeenkomst 7 - dag 1	3

Tijdens de eerste bijeenkomst heeft de hoofdgespreksbegeleider een korte toelichting gegeven op het onderzoek waarbij aan deelnemers in algemene zin toestemming is gevraagd voor de aanwezigheid van onderzoekers. Voorafgaande aan het observeren van een groepsgesprek (niet plenair programmaonderdeel) vroegen observanten mondeling toestemming voor het meekijken en meeluisteren naar dit specifieke groepsgesprek of - activiteit. Deelnemers hoefden geen reden te geven wanneer ze geen toestemming gaven voor observatie. Er is in bijna alle gevallen toestemming gegeven voor het observeren van groepsgesprekken.[111]

Interviews met de organisatie

Aanvullend hierop zijn interviews gehouden met de belangrijkste betrokkenen bij het verloop. De interviews waren bedoeld als aanvulling en verdieping op de documentenanalyse. In veel gevallen hebben interviews plaatsgevonden voordat de onderliggende documenten beschikbaar kwamen. Er zijn interviews afgenomen met medewerkers van de projectorganisatie, de Wetenschappelijke Werkgroep, de gespreksbegeleiders, het bureau dat contacten met de deelnemers deed en met kennisgidsen. Tabel B1b geeft een overzicht van de geïnterviewde betrokkenen. Bij de analyse van de interviews werden uitspraken binnen steeds meerdere uitspraken naast elkaar gelegd over hetzelfde thema en deze werden waar mogelijk naast documenten gelegd. Wanneer er meerdere perspectieven waren op eenzelfde gebeurtenis wordt dit in de tekst vermeld.

[111] Eén keer werd geen toestemming gegeven. In dat geval ging de observant aan een andere tafel observeren waar ze wel toestemming kreeg. Zo werd ervoor gezorgd dat er ook voor dit onderdeel voldoende observaties werden gedaan.

Tabel B1b Overzicht interviews

Organisatie	Functie/rol	Datum interview
Ministerie van BZK	Beleidsmedewerker	17-09-2024
	Beleidsmedewerker	19-11-2024
	Programmamanager	19-11-2024
Ministerie van EZK/KGG	Beleidsmedewerker	02-10-2024
	Beleidsmedewerker	02-10-2024
	Beleidsmedewerker	02-10-2024
Griffie Tweede Kamer	Griffier	09-10-2024
	Kenniscoördinator	09-10-2024
OFL	Manager OFL	08-11-2024
Ministerie van IenW	Directeur Participatie	12-11-2024
IPSOS/I&O	Verantwoordelijke lotingsproces	05-02-2025
OFL	Programmaleider	03-07-2025
	Projectleider Deliberatie	03-07-2025
	Projectleider Kennis	03-07-2025
Reos Partners	Hoofdgespreksbegeleider	03-07-2025
Technische Universiteit Delft	Lid van de Wetenschappelijke Werkgroep	04-09-2025
Het Groene Brein	Lid van de Wetenschappelijke Werkgroep	04-09-2025
Hogeschool van Amsterdam	Lid van de Wetenschappelijke Werkgroep	04-09-2025
Voedingscentrum	Lid van de Wetenschappelijke Werkgroep	04-09-2025
De Haagse Hogeschool	Lid van de Wetenschappelijke Werkgroep	04-09-2025
Planbureau voor de Leefomgeving	Lid van de Wetenschappelijke Werkgroep	04-09-2025
Moventem	Communicatie deelnemers	22-09-2025
	Communicatie deelnemers	22-09-2025
Wetenschappelijke Klimaat Raad	Kennisgids	29-09-2025
Wetenschappelijke Klimaat Raad	Kennisgids	29-09-2025
Universiteit van Utrecht	Kennisgids	22-09-2025
Reos Partners	Hoofdgespreksbegeleider	29-09-2025
Perspectivity	Gespreksbegeleider	29-09-2025
Groene Veters	Gespreksbegeleider	29-09-2025
Reos Partners	Gespreksbegeleider	29-09-2025
Team Burgerberaad	Gespreksbegeleider	29-09-2025
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Lid Ambtelijke Werkgroep	13-10-2025
Ministerie van Financiën	Lid Ambtelijke Werkgroep	13-10-2025
Ministerie van Klimaat en Groene Groei	Lid Ambtelijke Werkgroep	13-10-2025
Tweede Kamer	Rapporteur	25-03-2026

2. Voor het deelnemersgedeelte van het onderzoek is gebruikgemaakt van vragenlijsten en interviews (multi-method research design).

Vragenlijsten ingevuld door deelnemers

Vlak voor en vlak na elke bijeenkomst werden op locatie papieren vragenlijsten uitgedeeld aan de deelnemers. Deze werden in anonieme enveloppes verzameld voor de start van de bijeenkomst (voormeting) en voor het vertrek van de deelnemers naar huis (nameting).[112] De vragenlijsten waren in de regel maximaal 2 A4 lang om de deelnemers niet teveel te belasten. De vragenlijst zelf werd een week voor de bijeenkomst in concept opgesteld. De vragen die we stelden in de vragenlijsten waren waar mogelijk vragen die elders reeds gebruikt werden (soms aangepast aan B1 taalniveau) (Caluwaerts & Reuchamps, 2023; Jacobs, 2024).[113] Omdat het NBK veel nieuwe werkmethoden en elementen bevatte, was het lang niet altijd mogelijk om bestaande items te gebruiken. Om deze toch te kunnen onderzoeken zijn nieuwe vragen ontwikkeld op basis van het door de organisatie aangeleverde programma. In het kader van kort-cyclisch leren zijn ook vragen ontwikkeld die de organisatie in staat stelden om praktische lessen te trekken uit de bijeenkomst die bevraagd werd. De organisatie en opdrachtgevers konden input geven op vrijdag voor de bijeenkomst werd deze verwerkt. Ook werd een B1-check gedaan. De onderzoekers hadden het laatste woord inzake welke vragen werden opgenomen en in welke vorm.

De vragenlijsten werden per deelnemer gekoppeld middels een anonieme code die de deelnemers invulden bestaande uit de eerste twee cijfers van de postcode en de eerste twee letters van de voornaam van de moeder van de deelnemer (de zogenaamde ‘Oostenrijkse methode’). Deze methode is gecheckt en in lijn met privacyregels bevonden. De anonieme code is verwijderd uit de masterfile van de dataset om maximale anonimiteit te verzekeren. De volledige vragenlijsten en dataset worden open access beschikbaar gemaakt.

Alle vragenlijsten zijn gedigitaliseerd en gekoppeld middels de anonieme code. De masterfile en de vragenlijsten worden open access beschikbaar gemaakt bij publicatie van het volledige rapport. De variabelen in de dataset kregen eerst een identifier voor de vragenlijst bestaande uit een letter (V = voormeting of N = nameting) en een cijfer (per bijeenkomst: bv. 1 = bijeenkomst 1), aangevuld met de nummer van de vraag in die vragenlijst en een letter daar waar het om een vragenbatterij met meerdere items ging. Een voorbeeld: N6_9a is de variabelenaam voor het eerste item in de vragenbatterij met als vraagnummer 9 in de nameting gehouden na de zesde bijeenkomst.

---

[112] Aan het einde van elke bijeenkomst werden papieren vragenlijsten op de stoelen van de deelnemers gelegd en was er in het programma tijd ingeroosterd om de vragenlijsten in te vullen.

[113] Dat verklaart ook waarom de schaal tussen sommige vragen verschilt: dat is omdat we dan de originele schaal gebruikt hebben.

Soms gaven respondenten een antwoord waarbij ze een kruisje zetten tussen twee antwoordopties. Deze werden in de dataset ingevoerd als bv. een score 3,5. Voor de analyses hebben we telkens een conservatieve aanpak gebruikt waarbij de halve scores afgerond werden naar beneden, een onderschatting van de mate waarin men het eens is met de stelling dus.

In de tekst hebben we het soms over aanvullende analyses met een significantietest (bv. een ANOVA-test). Omdat we alle deelnemers een vragenlijst hebben gegeven en dus niet gebruik maken van een random sample van de populatie (zoals dat bv. bij opiniepeilingen het geval is). Statistische significantie moet daarom eerder gezien worden als mate van consistentie, niet als iets wat iets zegt over het bredere fenomeen bij de populatie en wat men 'in the long run' kan verwachten bij hernieuwde steekproeftrekking. Ook dient vermeld te worden dat het gaat om vrij beperkte samplegroottes waarbij de kans op 'false negatives' groter is.

Nog kort over de gehanteerde terminologie. In de tekst spreken we voor het leesgemak steeds over 'deelnemers' bij het bespreken van de resultaten. Daarmee bedoelen we de respondenten, oftewel de deelnemers die de vraag hebben ingevuld. Het aantal respondenten dat een vraag invulde staat steeds vermeld onder de figuur. Tabel B1c geeft een overzicht van de respons.

Tabel B1c Respons vragenlijsten en aantallen interviews

	Surveys (Respons rate %)		Interviews (Aantal uitgevoerd)
	Pre	Post	
Bijeenkomst 1	87,3	94,9	4
Bijeenkomst 2	84,6	88,3	3
Bijeenkomst 3	87,5	89,5	8
Bijeenkomst 4	92,4	88,4	4
Bijeenkomst 5	77,2	82,4	3
Bijeenkomst 6	78,6	85,2	7
Bijeenkomst 7	NA	84,1	2

Noot: Bij de extra bijeenkomst 7 hebben we geen voormeting gedaan. De groep aanwezige deelnemers was ook kleiner dan bij de reguliere bijeenkomsten (84+4 aanwezigen).

Interviews met deelnemers

Aan het einde van de eerste bijeenkomst werd plenair aan de deelnemers gevraagd of men wilde gecontacteerd worden voor een interview. Indien dit het geval was, kon men zijn/haar naam op een invulformuliertje invullen en in een aparte geblindeerde enveloppe steken. Om privacy-technische redenen zijn de interviews hierdoor niet te koppelen aan de vragenlijsten die de geïnterviewde persoon invulde: na een check door het ministerie van EZK bleek dit de te prefereren optie omdat hiermee elke mogelijkheid tot het bekend worden van gevoelige data over de de deelnemers werd uitgesloten. 42 deelnemers gaven aan geïnterviewd te willen worden. Na elke bijeenkomst werden

willekeurig 5 mensen gecontacteerd voor een interview uit de pool van 42 deelnemers die een interview wilden geven. Bij belangrijke bijeenkomsten (3 en 6) waren dat er 8. De interviews werden verdeeld en gehouden door twee onderzoekers en drie student-assistenten. Er werd gewerkt met interviewguides waarbij chronologisch de onderdelen van de bijeenkomst besproken werden. We gebruikten de techniek van semi-gestructureerde interviews waarbij zowel vergelijkbaarheid als verdieping mogelijk waren. De onderwerpen die in de boxen zijn opgenomen kwamen in alle interviews over die bijeenkomst aan bod en de verschillende uitspraken werden allemaal opgenomen in de boxes met als titel 'In hun eigen woorden'. Deze boxes hebben een illustratief doel. De citaten zijn soms ingekort voor leesbaarheid: stopwoorden en herhalingen werden geminimaliseerd. Er werd voor gewaakt dat de strekking en boodschap van het citaat werd behouden.

Groepsinterviews met deelnemers aan de teams

De groepsinterviews werden voor het merendeel afgenomen in de vierde week van oktober 2025. De teams bestonden uit een kleine groep deelnemers die zichzelf hadden opgegeven al dan niet in overleg met andere deelnemers. Op verzoek van de onderzoekers heeft de projectleider kennis aan een selectie van deelnemers van de teams gevraagd of ze geïnterviewd wilden worden. De onderzoekers hebben hierbij aangegeven een diverse groep deelnemers te willen interviewen waarmee recht werd gedaan aan de diversiteit van het betreffende team, qua achtergrond en mening ten aanzien van klimaat, maar ook qua tevredenheid met het werken in teams. Daarop heeft de projectorganisatie gericht mensen gecontacteerd met de vraag of ze geïnterviewd wilden worden over hun werk binnen de teams. Indien dit zo was werden hun contactgegevens doorgegeven aan de onderzoekers en werd een afspraak gemaakt voor een (groeps)interview. Deze interviews werden online gehouden met een onderzoeker. Ook hier werd gebruikgemaakt van semi-gestructureerde interviews met een interview-guide die chronologisch de activiteiten van de desgevallende teams behandelde.

Tabel B1d Overzicht geïnterviewden Teams

	Deelnemers
Team Kennis	3
Team Schrijven	3
Team Rode Draden	3

3. Voor het onderzoek bredere samenleving maakten we gebruik van herhaalde surveymetingen via het LISS-panel.

Om de opvattingen van de bredere samenleving over het nationaal burgerberaad te onderzoeken, hebben we vragenlijsten afgenomen onder een willekeurige steekproef

van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder. De vragenlijsten zijn afgenomen binnen het LISS panel van Centerdata.[114]

De eerste meting vond plaats voorafgaand aan de start van de eerste bijeenkomst, in december 2024. Deze vragenlijst is door 2093 respondenten ingevuld. De tweede meting vond plaats nadat het advies was overhandigd aan het kabinet en de Tweede Kamer, van 7 december 2025 tot halverwege januari 2026. Respondenten die aan de eerste meting hebben deelgenomen, zijn opnieuw uitgenodigd om deel te nemen. Daarnaast is de steekproef aangevuld met nieuwe respondenten uit het LISS panel. De vragenlijst van de tweede meting is door 2073 respondenten ingevuld. In totaal hebben 2572 respondenten aan ten minste één van beide metingen deelgenomen. Van hen hebben 1594 respondenten zowel de eerste als de tweede vragenlijst ingevuld.

Respondenten zijn gevraagd naar hun kennis van en steun voor het nationaal burgerberaad. Daarnaast bevatte de surveys vragen over opvattingen over politiek en klimaatbeleid. Om de bekendheid met het nationaal burgerberaad zuiver te meten, is het van belang dat respondenten niet door een eerdere meting van dit onderzoek zelf zijn geïnformeerd over het bestaan van het burgerberaad. Van de respondenten die hebben deelgenomen aan de tweede meting, hebben 994 respondenten niet eerder vragen over het nationaal burgerberaad beantwoord. Ongeveer een kwart van de respondenten uit de eerste meting (N = 515) heeft een verkorte vragenlijst ingevuld met uitsluitend vragen over opvattingen over politiek en klimaatbeleid. Van deze groep is daardoor bekend hoe zij vóór de start van het burgerberaad dachten over politiek en klimaatbeleid, zonder dat zij via de vragenlijst zijn geïnformeerd over het burgerberaad. Daarnaast is er een groep respondenten die uitsluitend aan de tweede meting heeft deelgenomen (N = 479). Een vergelijkende analyse laat zien dat bekendheid met het burgerberaad hoger is onder de respondenten die in de eerste meting zijn bevraagd over het burgerberaad (36%) dan onder respondenten die dit niet zijn (25%). In het rapport presenteren we daarom de analyses over de bekendheid met het burgerberaad uitsluitend voor de respondenten die in de eerste meting niet over het burgerberaad zijn bevraagd.

De analyses worden uitgevoerd op de respondenten die op de gebruikte surveyvragen een geldig antwoord hebben gegeven. Indien relevant wordt het aantal respondenten dat op een vraag 'weet niet' heeft geantwoord vermeld. De resultaten zijn gewogen voor geslacht, leeftijd, provincie en opleidingsniveau.

4. Tot slot nog wat over de overkoepelende theoretische achtergrond van het onderzoek. We hebben drie theoretische lenzen gebruikt voor ons onderzoek naar het NBK: ervaren procedurele rechtvaardigheid, ervaren eigenaarschap en inclusieve deliberatie.

[114] Voor meer informatie zie: www.lissdata.nl

Ervaren procedurele rechtvaardigheid

Onderzoek laat zien dat een eerlijke en respectvolle bejegening voor burgers van groot belang is in hun contact met de overheid (Lind & Tyler, 1988; Webler et al, 2001; van den Bos, 2023). Burgers willen serieus genomen worden door de overheid. Dit geldt ook voor het contact van deelnemers aan een burgerberaad. Wanneer deelnemers een burgerberaad als rechtvaardig ervaren, speelt dit een belangrijke rol in hun tevredenheid met het beraad en aan acceptatie van de uitkomsten, ook wanneer deze niet overeenkomen met hun eigen opvatting.

In ons onderzoek hebben we drie elementen van de *Theory of Perceived Procedural Justice* gehanteerd als lens om naar de opzet, het verloop en de ervaringen van deelnemers te kijken. Specifiek focussen we op volgende kernelementen:

Respect. Hierbij gaat het erom in hoeverre er beleefd en respectvol met deelnemers wordt omgegaan tijdens het burgerberaad.

Voice Dit kenmerk benadrukt het belang van voldoende ruimte voor inbreng van deelnemers op het verloop van het proces en op de aanbevelingen van het burgerberaad. Vervolgens is van belang in hoeverre deelnemers ervaren dat hun inbreng gehoord wordt in het burgerberaad.

Explanation. Hierbij gaat het erom dat het proces dat het burgerberaad doorloopt begrijpelijk is. Het gaat om duidelijke en navolgbare informatie over het proces van het burgerberaad en de bijeenkomsten, en transparante informatie over het besluitvormingsproces na afronding van het beraad.

Ervaren eigenaarschap

Eigenaarschap van deelnemers is een belangrijk uitgangspunt in het burgerberaad als participatievorm. Onderzoek naar zogenaamd *Pyschological ownership* (Pierce et al., 2001) laat zien wat bijdraagt aan eigenaarschap. In ons onderzoek hebben we deze theoretische lens gebruikt om naar de opzet, het verloop en de ervaringen van deelnemers te kijken. Het gaat om 1) ruimte voor inhoudelijke verdieping in een onderwerp of vraagstuk, 2) invloed op inhoudelijke en proceskeuzes die worden gemaakt en 3) de investering (in tijd of geld) van deelnemers. We weten dat deze elementen bijdragen aan het gevoel van eigenaarschap van deelnemers en dat dit leidt tot meer betrokkenheid bij het onderwerp.

Inclusieve deliberatie

Een inclusief participatieproces vereist dat burgers met diverse achtergrondkenmerken en opvattingen een gelijke kans krijgen om te participeren met als resultaat dat een diverse groep burgers deelneemt (Harris, 2019). In een burgerberaad wordt daarom gebruik gemaakt van een gestratificeerde vorm van loting. Het verloop van een participatieproces is inclusief wanneer gelijkwaardige gesprekken tussen burgers

plaatsvinden waarin de inbreng van alle deelnemers wordt gehoord, ongeacht hun achtergrondkenmerken, vaardigheden of opvattingen (OECD, 2020).

In ons onderzoek naar het burgerberaad hebben we gekeken in hoeverre het ontwerp en het verloop (vooral gespreksbegeleiding) van het NBK heeft bijgedragen aan gelijkwaardige gesprekken tussen deelnemers.

Bijlage 2. Vergelijkend overzicht van andere nationale klimaatburgerberaden

In deze bijlage vergelijken we de belangrijkste kenmerken van het NBK met drie invloedrijke cases geweest die vaak gebruikt worden om latere burgerberaden op te baseren, Frankrijk, Ierland en Schotland.

Aan het NBK deden 175 mensen mee. Het bestond uit zeven bijeenkomsten, waarvan de laatste op verzoek van de deelnemers was toegevoegd. De derde en de zevende bijeenkomst vonden op zaterdag in beslag, de andere bijeenkomsten ook op zondag. Van de 175 deelnemers hebben er 18 vroegtijdig aangegeven zich terug te trekken. Van de overige 157 waren 102 iedere dag aanwezig[115]. De vraagstelling die centraal stond bij het burgerberaad was: *Hoe kunnen we als Nederland eten, spullen gebruiken en reizen op een manier die beter is voor het klimaat?*

Het NBK focuste op drie thema's: reizen, eten en het gebruik van spullen. Deze drie categorieën stonden vooraf vast. Deelnemers kozen zelf uit aan welke categorie zij een bijdrage wilden leveren. Ook hebben ze zelf kunnen aangeven welke plekken zij wilden bezoeken bij het veldonderzoek en kozen ze zelf de sessies met deskundigen uit waarbij ze in kleiner gezelschap aansloten. De opzet van het NBK heeft grote overeenkomsten met burgerberaden georganiseerd in Frankrijk (2019-2021), Schotland (2020, 2021) en Ierland (2017) (https://www.knoca.eu/). Hoewel de organisatie in Nederland ook een aantal fundamenteel andere keuzes gemaakt, maar deze waren vooral zichtbaar tijdens het verloop (zoals het gebruik van kennisgidsen, de rol van Team Kennis en de andere teams en de manier van besluiten nemen, zie ook rapportage over het verloop). De globale opzet van het NBK verschilde wel, maar niet bovenmatig. Overigens, zoals we in de hoofdstukken van dit rapport meermaals terugzien, was de politiek-maatschappelijke context wel anders. In de drie buitenlandse casussen was klimaatverandering ten tijde van het klimaatberaad een minder gepolariseerd thema.

Box B3a Verdieping: thema's in vergelijkend perspectief

De drie thema's die gebruikt zijn bij het Nederlandse burgerberaad komen ook terug bij de burgerberaden van Frankrijk en Schotland. Deze landen hebben daarnaast ook nog andere onderwerpen die terugkomen, zoals wonen en arbeid. Het Ierse burgerberaad koos voor een andere aanpak door zich te richten op de drie grootste bijdragers aan klimaatverandering.

Net als in Nederland was in Schotland de thematiek al vooraf bepaald. In Frankrijk hadden deelnemers volledige vrije keuze. In Ierland was dat ook het geval, al was de keuze voor de deskundigen (welke niet door de deelnemers plaatsvond) sturend (Andrews et al, 2022). De verdere uitwerking van de thema's vond, behalve in Ierland,

[115] Hierbij wordt de zevende bijeenkomst niet meegenomen. Daarnaast geldt voor 15 deelnemers dat zij niet elke dag aanwezig waren, maar wel bij elke bijeenkomst aanwezig zijn geweest.

steeds plaats in kleinere groepen. Het Nederlandse burgerberaad was de enige waarbij de deelnemers zelf een thema kunnen kiezen om bij aan te sluiten.

Tabel B3a Onderwerpen op het burgerberaad

	Keuze voor onderwerpen	Verdeling subgroepen	Thema's
Nederland	Vooraf	Vrije keuze	Drie thema's (1) Reizen, (2) eten, (3) gebruik van spullen
Frankrijk	Door deelnemers	Willekeurig	Vijf thema's (1) Arbeid en productie, (2) vervoer, (3) voeding, (4) consumptie, (5) huisvesting
Ierland	Door deelnemers	N.v.t.	Vier thema's (1) Energie, (2) transport, (3) agricultuur, (4) internationaal
Schotland	Vooraf	Willekeurig	Drie thema's (1) Dieet en leefstijl, (2) huizen en gemeenschappen, (3) werken en reizen

Noot: gebaseerd op Giraudet, 2020; The Citizens' Assembly, 2018; Andrews et al., 2022

Frankrijk

Bij het burgerberaad in Frankrijk waren 150 deelnemers. Het burgerberaad bestond uit zeven bijeenkomsten, waarbij net als in Nederland de zevende op verzoek van de deelnemers is toegevoegd. De bijeenkomsten duurden steeds 2,5 dag en vonden plaats van vrijdag tot en met zondag. 104 deelnemers hebben deelgenomen aan alle bijeenkomsten. Net als in Nederland waren alle bijeenkomsten fysiek, behalve twee introductiebijeenkomsten en een extra bijeenkomst die bedoeld was als reflectie op de reactie van de regering en het parlement op de aanbevelingen die het burgerberaad had gedaan. De vraag die centraal stond bij het burgerberaad was: *hoe kunnen we de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met minstens 40 % verminderen, in een geest van sociale rechtvaardigheid?*[116]

De eerste bijeenkomst was een introductie, bestaande uit een kennismaking van de deelnemers onderling en het onderwerp. Ook werden de doelen van het burgerberaad besproken. Bij de tweede en derde bijeenkomst hebben de deelnemers kennis vergaard van deskundigen. Er was geen gelegenheid voor veldonderzoek. Gedurende de vierde bijeenkomst zijn aanbevelingen ontworpen; deze aanbevelingen zijn na

[116] Comment réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030, dans un esprit de justice sociale?

discussies in groepen aangepast. De zesde bijeenkomst stond volledig in het teken van ervoor zorgen dat deelnemers de aanbevelingen begrepen. De zevende bijeenkomst is gebruikt om te stemmen over de aanbevelingen. De cesuur lag lager dan in Nederland: een normale meerderheid was voldoende om een maatregel aan te nemen. Ook was er overeenstemming bereikt over het organiseren van een referendum waarin drie stellingen zouden worden voorgelegd.

De Franse regering had zich gecommitteerd aan 146 van de voorstellen en zou deze 'zonde filter' aan het parlement voorleggen. Echter is uiteindelijk ongeveer 20% van de aanbevelingen volledig overgenomen en ongeveer 40% in gewijzigde vorm. Het voorstel tot het houden van een referendum is geblokkeerd door het parlement.

Het Franse burgerberaad focuste op vijf thema's (zie box B3a). Drie van die thema's leken sterk op de thema's die in Nederland waren gekozen: vervoer, voeding en consumptie. De twee andere thema's waren huisvesting, en arbeid en productie. In tegenstelling tot het burgerberaad in Nederland zijn deze thema's door de deelnemers zelf gekozen. Daarna zijn zij, ook in tegenstelling tot de Nederlandse casus, willekeurig verdeeld over de thema's.

Schotland

Het burgerberaad van Schotland telde zeven weekenden, die online werden gehouden. Initieel namen 105 mensen initieel deel, waarvan er voor de tweede bijeenkomst 7 plaatsvervangers deelnamen. Een mogelijkheid voor plaatsvervangers was er in Nederland niet. 102 deelnemers hebben de laatste bijeenkomst afgesloten. De vraag die centraal stond bij het burgerberaad was: *hoe moet Schotland veranderen om de klimaatcrisis op een effectieve en eerlijke manier aan te pakken?*[117] Stakeholders en participatiedeskundigen hebben deze vraag geformuleerd via een begeleid deliberatief proces.

De eerste twee bijeenkomsten besloegen het plenair verstrekken van basisinformatie over wetenschap en ethiek van klimaatverandering, de rol van Schotland, en mogelijke toekomstscenario's. De drie bijeenkomsten die hierop volgden, besloegen persoonlijke communicatie met experts. De groep werd willekeurig verdeeld in drie themagroepen, twee daarvan hebben grote gelijkenis met de Nederlandse casus: dieet en leefstijl, en werken en reizen. Daarnaast was er nog de categorie huizen en gemeenschappen. Hier werd informatie verstrekt alsook vragen beantwoord, en werden drafts gemaakt voor aanbevelingen op uitdagingen. Er was geen mogelijkheid tot veldbezoeken. Wel konden leden van het burgerberaad gebruik maken van aanbevelingen die door het 'kinderparlement' gedaan waren. Dat er input is vanuit kinderen is vergelijkbaar met de Nederlandse kinderklimaattop. De zesde en zevende bijeenkomst waren plenair om de informatie uit vorige bijeenkomsten te bespreken en het rapport op te stellen. Na

[117] How should Scotland change to tackle the climate emergency in an effective and fair way?

bijeenkomst 7 was er een extra bijeenkomst om de reactie van de overheid te bespreken.

Het Schotse burgerberaad heeft uiteindelijk 81 voorstellen gedaan, die allemaal door de leden zijn aangenomen. De cesuur was lager dan in Nederland: een normale meerderheid was voldoende om een voorstel te laten aannemen. 79 voorstellen voldeden wel aan de Nederlandse cesuur van 75%. De Schotse regering heeft toegezegd om de aanbevelingen van het burgerberaad te blijven meenemen in het beleid dat in Schotland wordt ontwikkeld.

Ierland

De aanpak van klimaatverandering was in Ierland het derde onderdeel van een groter burgerberaad. Dat grotere burgerberaad besloeg nog vier andere thema's: abortus, een ouder wordende populatie, referenda, en parlementen met een vaste zittingsduur. Alle bijeenkomsten werden gelivestreamd via een eigen website en YouTube. Het burgerberaad bestond uit 100 deelnemers: 99 burgers en een voorzitter. In het geval dat een deelnemer vroegtijdig zou afhaken was er ter vervanging van die deelnemer nog een substituutdeelnemer.

Het onderdeel klimaat bestond uit twee plenaire bijeenkomsten die beiden een weekend in beslag namen. De bijeenkomsten vonden fysiek plaats. Er was geen sprake van een kennismaking omdat het burgerberaad al bijeen was gekomen voor de kwesties abortus en de ouder wordende populatie. De vraagstelling die centraal stond bij het klimaatdeel van het burgerberaad was: *Hoe kan de staat Ierland tot koploper maken in de strijd tegen klimaatverandering?*[118]

De eerste bijeenkomst telde 82 deelnemers. De eerste dag van deze bijeenkomst werd besteed aan het verstrekken van algemene informatie door experts over klimaatverandering, op zowel nationaal als internationaal niveau. Bij iedere spreker was er de mogelijkheid om vragen te stellen. Aan het eind van deze dag discussieerden burgers in kleine groepen en presenteerden per groep een samenvatting van de problemen die besproken waren. Op de tweede dag herhaalde dit zich, maar werd er toegespitst op sectoren met de grootste bijdrage aan klimaatverandering: energie, transport, en agricultuur. Daarna hadden burgers de kans om schriftelijk input te leveren over belangrijke kwesties waar zij aanbevelingen over zouden willen maken. Deze input werd voor de tweede bijeenkomst gebruikt om een voorlopig stembiljet te maken.

De tweede bijeenkomst telde 80 deelnemers. Op eerste dag focusten zij zich op de sector transport, agricultuur, en welke rol Ierland kon spelen bij het tegengaan van klimaatverandering op internationaal vlak. De tweede dag stond volledig in het teken

[118] How can the State make Ireland a leader in tackling climate change?

van deliberatie over de vraagstelling en over de aanbevelingen. Aan het eind van deze dag werden de definitieve stembiljetten gebruikt om te stemmen over de beleidsvoorstellen. De cesuur was vastgesteld op een gewone meerderheid, echter haalden alle 13 voorstellen een meerderheid van ten minste 80%.

Het burgerberaad werd bijgestaan door de Steering Group, bestaande uit het secretariaat van het beraad, de voorzitter, en 12 gekozen vertegenwoordigers. Het doel van de Steering Group was het sturen van de agenda en het opmaken van het voorlopige en definitieve stembiljet middels de feedback verkregen uit de eerste en tweede bijeenkomst bijeenkomst. Voor deze taken kwamen zij eenmaal samen voor de eerste bijeenkomst, en tweemaal voor de tweede bijeenkomst.

De experts die aan het woord kwamen werden allen gekozen door de Expert Advisory Group. Daarmee heeft deze groep een grote invloed gehad op de inhoud van het beraad. De burgers hadden zelf geen inspraak. Van de 22 genodigden waren er 7 werkzaam bij een universiteit of onderzoeksinstituut, 9 genodigden die beleidsfunctie bekleedde in de politiek of organisatie gerelateerd aan klimaatverandering, en 4 genodigden die als ervaringsdeskundigen kunnen worden gezien. De ervaringsdeskundigen kwamen echter praten over verduurzaming in hun bedrijf. Er waren geen klimaatsceptici. Er was geen discussie onder experts onderling.

De uiteindelijke thema's energie, transport, en agricultuur kunnen worden gezien als in ieder geval gedeeltelijk bepaald door de Expert Advisory Group, waardoor er (in overeenstemming met Nederland en contrasterend met Frankrijk) gesproken kan worden van tevoren vastgestelde thema's, ondanks dat de burgers zelf besloten middels de feedback na de eerste bijeenkomst dat energie, transport, en agricultuur de thema's waren om aanbevelingen over te maken.

Bijlage 3. Tijdlijn NBK (tot en met 1 december 2025, de overhandiging van het advies)

In deze bijlage geven we per jaar een overzicht van de belangrijkste formele mijlpalen in de voorbereiding en uitvoering van het Nationaal Burgerberaad Klimaat. We verwijzen daarbij tevens naar bronnen waar meer achtergrondinformatie over de desbetreffende mijlpaal te vinden is. De reeks mijlpalen is gebaseerd op de documenten-analyse van de belangrijkste formele documenten en interviews (cf. bijlage 1).

2006

- **Burgerforum Kiesstelsel**

  Het Burgerforum Kiesstelsel was een groep van 140 onafhankelijke mensen afkomstig uit heel Nederland. Het Burgerforum Kiesstelsel kreeg de opdracht om onderzoek te doen naar verschillende kiesstelsels voor het kiezen van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Op basis hiervan werd hen gevraagd een gemotiveerd advies te geven over welk kiesstelsel voor de Tweede Kamer het meest geschikt zou zijn.

2017

- **Instelling Staatscommissie Parlementair Stelsel**

  De staatscommissie parlementair stelsel heeft onderzocht of er veranderingen nodig zijn in het parlementaire stelsel en in de parlementaire democratie.

  Een van achterliggende redenen die werd genoemd bij de instelling van de commissie was de groeiende behoefte aan burgerbetrokkenheid: burgers hebben behoefte aan meer inspraak en betrokkenheid bij beleid en politiek.

  Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/parlement/staatscommissie

2018

- **3 juli 2018: Motie van Frits Lintmeijer - Een visie op nieuwe vormen van directe democratie**

  Na de intrekking van de wet raadgevend referendum nam de Eerste Kamer de motie-Lintmeijer (GroenLinks) aan, waarin de regering wordt gevraagd een visie te ontwikkelen op nieuwe vormen van directe democratie ter aanvulling en versterking van het Nederlandse parlementaire stelsel.

  Zie: https://www.eerstekamer.nl/motiedossier/34854_n_motie_lintmeijer

- **11 juli 2018: Signalement van de Raad voor het Openbaar Bestuur - over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau**

  Naar aanleiding van het voornemen om de Wet op het raadgevend referendum in te trekken, publiceerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een signalement waarin verschillende vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau worden geanalyseerd. De ROB benadrukt het belang van voortdurende inspanningen om burgers te betrekken bij politieke besluitvorming en pleit voor het leren van lokale ervaringen met burgerparticipatie. Volgens de ROB mocht "het debat over het raadgevend referendum geen eindpunt zijn van het gesprek over hoe we burgers gaan betrekken."

  Zie: https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2018/07/11/over-referenda-en-andere-vormen-van-burgerparticipatie-op-nationaal-niveau

- **13 december 2018: Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel - Lage drempels, hoge dijken**

  Op 13 december 2018 presenteerde de staatscommissie parlementair stelsel haar eindrapport, getiteld 'Lage drempels, hoge dijken'. Deze commissie, onder voorzitterschap van Johan Remkes, kreeg de opdracht te evalueren of aanpassingen noodzakelijk zijn om het parlementaire stelsel toekomstbestendig te maken.

  De staatscommissie benadrukt dat burgerfora een waardevolle aanvulling kunnen zijn op de representatieve democratie, mits ze zorgvuldig worden ingericht en uitgevoerd. Ze kunnen bijdragen aan een inclusievere en responsievere democratie door burgers direct te betrekken bij beleidsvorming en besluitvorming.

  Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/parlement/staatscommissie

2019

- **29 mei 2019: Publicatie van Planbureau voor de Leefomgeving - Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid**

  Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeert naar aanleiding van onderzoek dat regio's nog veel moeten doen om maatschappelijke draagvlak te vinden voor de Regionale Energiestrategieën (RES).

  Zie: https://www.pbl.nl/publicaties/maatschappelijk-draagvlak-voor-transitiebeleid

- **26 juli 2019: Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - reactie op het eindrapport staatscommissie parlementair stelsel**

  In de kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel worden burgerfora gezien als waardevolle instrumenten om burgers te betrekken bij complexe beleidsvragen. Het kabinet erkent hun potentieel om draagvlak te vergroten en diverse groepen, zoals jongeren, een stem te geven. Het kabinet wil burgerfora actief inzetten, waarbij ervaringen uit eerdere initiatieven met burgerfora en adviezen van de staatscommissie leidend zijn in de opzet en uitvoering.

  Zie:
  https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/parlement/documenten/rapporten/2019/06/26/kabinetsstandpunt-over-het-advies-van-de-staatscommissie-parlementair-stelsel

2020

- **1 juli 2020: Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - stand van zaken uitvoering kabinetsstandpunt hervorming parlementair stelsel**

  Het kabinet laat weten dat, los van het te voeren debat over het correctief bindend referendum, burgerfora van waarde kunnen zijn. Het kabinet verkent daarom hoe en onder welke voorwaarden een burgerberaad kan worden ingericht.

  Zie:
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z12861&did=2020D27471

- **24 september 2020: Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken - Motie-Lintmeijer over directe democratie**

  Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Eerste Kamer over de motie-Lintmeijer inzake directe democratie. Hierin wordt het concept van burgerfora benoemd als een interessante aanvulling op de representatieve democratie. Het kabinet start een verkenning naar de voorwaarden waaronder een burgerberaad kan worden ingericht, zoals eerder aangegeven in de Kamerbrief van 1 juli 2020.

  Zie:
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D37017&did=2020D37017

- **7 oktober 2020: motie Mulder - Over de mogelijkheden van burgerpanels in Nederland**

  Motie met het verzoek om te verkennen wat de mogelijkheden zijn van burgerpanels in Nederland omdat voor grote transities, waaronder de aanpak van het klimaatvraagstuk, 'betrokkenheid van bewoners en maatschappelijk draagvlak' van groot belang is. Eerder rapport van Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) constateert dat dit nog onvoldoende het geval is (zie: PBL rapport: Maatschappelijke draagvlak voor transitiebeleid).

  Zie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-578.html

- **25 november 2020: Kamerbrief van de minister van Economische zaken en Klimaat - uitvoering van de motie Mulder over de mogelijkheden van burgerpanels**

  Het kabinet stelt een onafhankelijke expertcommissie in om te onderzoeken hoe burgerbetrokkenheid in het klimaatbeleid kan worden vergroot. De commissie gebruikt bestaande kennis over deliberatieve democratie en onderzoekt de inzet van burgerfora op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Ervaringen uit Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk worden meegenomen.

  Zie: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-4da6380f-bc4a-4f5e-b66e-a42311545bac/pdf

2021

- **25 januari 2021: Kamerbrief van de minister van Economische Zaken en Klimaat - Informatie over de uitvoering van de motie Mulder over de mogelijkheden van burgerpanels/ instelling commissie Brenninkmeijer**

  Brief van de minister waarin hij de kamer informeert over (i) de instelling, voorzitter en samenstelling van de commissie en (ii) de opdracht, het eindproduct en de planning. Het kabinet stelt een onafhankelijke expertcommissie in, onder leiding van Alex Brenninkmeijer, om te onderzoeken hoe burgerbetrokkenheid in het klimaatbeleid kan worden vergroot.

  Zie: Kabinetsaanpak Klimaatbeleid via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z01348&did=2021D03120

- **Februari 2021: Essaybundel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties - Nationale Burgerfora: Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap**

  Op verzoek van de minister van BZK hebben drie wetenschappelijk experts de mogelijkheden en voorwaarden voor het inzetten van burgerfora verkend. Internationale voorbeelden zijn geanalyseerd om inzicht te krijgen in hoe

dergelijke initiatieven kunnen bijdragen aan maatschappelijk draagvlak voor complexe vraagstukken, zoals klimaatbeleid.

Zie:
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021D10642&did=2021D10642

- **21 Maart 2021: Rapport van de adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij het klimaatbeleid (commissie Brenninkmeijer) - Betrokken bij klimaat: Burgerfora aanbevolen**

  In het rapport 'Betrokken bij klimaat: Burgerfora aanbevolen' wordt geconcludeerd dat burgerberaden een kansrijke manier kunnen zijn om inwoners te betrekken bij klimaatbeleid, mits wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden.

  Zie:
  https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat

- **22 maart 2021: Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Versterking en vernieuwing lokale democratie**

  De minister van BZK informeert de Kamer over de versterking en vernieuwing van de lokale democratie, met een focus op digitale participatie, het uitdaagrecht en de inzet van burgerfora als aanvulling op de representatieve democratie.

  De minister kondigt verschillende initiatieven aan om succesfactoren voor burgerfora te bespreken, en een maatschappelijke vervolgverkenning om te onderzoeken hoe burgers burgerfora zien en welke onderwerpen zich daarvoor lenen. De opgedane lessen en adviezen worden gebruikt voor de uitvoering van de motie Mulder en de verdere ontwikkeling van burgerfora in het klimaatbeleid.

  Zie:
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021D10642&did=2021D10642

2022

- **10 januari 2022: Val kabinet Rutte III**
- **4 juli 2022: Kamerbrief van de minister van Economische Zaken en Klimaat - Kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid**

  Brief (mede namens de minister van BZK) waarin zij in gaan op de mogelijkheden voor een nationaal burgerberaad over het klimaat- en energiebeleid. Aanleiding is het positieve advies van de commissie

Brenninkmeijer (Kamerstuk 32813, nr. 674) en de inzet van dit kabinet op het beschermen en vernieuwen van onze democratie.

Zie:
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/04/kabinetsinzet-burgerfora-bij-klimaat-en-energiebeleid

- **1 december 2022: Kamerbrief van de minister voor Klimaat en Energie - Contouren burgerforum klimaat en energie**

  In de brief (mede namens de minister van BZK) wordt een startdocument gepresenteerd waarin tien randvoorwaarden worden beschreven voor een succesvol burgerberaad. Voor vijf van deze randvoorwaarden, die politiek van aard zijn, wordt een invulling voorgesteld. De overige vijf randvoorwaarden worden begin 2023 verder uitgewerkt. Het startdocument bevat daarnaast een lijst met mogelijke onderwerpen voor het burgerberaad en dient als basis voor verdere gedachtevorming.

  Zie:
  https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/01/contouren-burgerforum-klimaat-en-energiebeleid

2023

- **23 januari 2023: Kamerbrief van de minister van Klimaat en Energie - Contouren burgerforum klimaat- en energiebeleid: keuzes voor het ontwerp**

  De minister informeert de Kamer (mede namens de minister van BZK) over de voortgang van de kabinetsinzet op burgerfora binnen het klimaat- en energiebeleid. Er wordt een voorstel gedaan voor invulling van vijf randvoorwaarden voor het ontwerp van het burgerberaad, het belang van samenwerking tussen de Kamer en het kabinet wordt benadrukt en een Kamerbrief van de minister van BZK over burgerparticipatie en burgerfora wordt aangekondigd.

  Zie:
  https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/23/contouren-burgerforum-klimaat-en-energiebeleid-keuzes-voor-het-ontwerp

- **27 januari 2023: Publicatie TNO rapport - Verkenning Evaluatiekader Burgerfora**

  In opdracht van het kabinet publiceert TNO het rapport over het evalueren van burgerberaden. De aanleiding voor dit onderzoek is de groeiende inzet van burgerberaden in Nederland en de behoefte aan transparante en objectieve evaluaties om het vertrouwen in deze instrumenten te vergroten.

Zie: https://repository.tno.nl/SingleDoc?find=UID%20400f16aa-70a0-4684-9a8a-3336f494e24f

- **17 april 2023: Rapport van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat - Een burgerforum voor iedereen**

  In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties is focusgroep-onderzoek verricht onder praktisch opgeleiden om inzicht te krijgen op wat een voor hen passende de vraagstelling is voor het burgerberaad.

  Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023D28215&did=2023D28215

- **25 mei 2023: Brief van het Presidium van de Tweede Kamer**

  In deze brief geeft de Tweede Kamer aan welke randvoorwaarden zij aan de organisatie van een burgerberaad stelt. Tevens worden suggesties gedaan voor het onderwerp en eisen aan de voorzitter. Ook geeft de Tweede Kamer aan dat zij betrokken wil blijven bij de voorbereiding en uitvoering van het burgerberaad. De Kamer geeft aan over de brief in debat te willen gaan met de minister.

  Zie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-1232.html

- **23 juni 2023: Kamerbrief van de minister voor Klimaat en Energie - Over het burgerforum klimaat- en energiebeleid**

  Kamerbrief van de minister voor Klimaat en Energie met een formeel verzoek aan de Tweede Kamer tot het instellen van een nationaal burgerberaad over duurzame consumptie, circulariteit en reizen. In deze brief wordt de instelling van een tweemaandelijks voortgangsoverleg tussen de voorzitter van het burgerberaad met het kabinet en twee rapporteurs van de Tweede Kamer besproken.

  De brief gaat vergezeld met een aantal bijlagen over de hoofdlijnen voor het burgerberaad:

  - Doel- en hoofdvragen voor de evaluatie van het burgerberaad
  - Rapportage van focusgroepen ten behoeve van de vraagstelling van het burgerberaad
  - Beslisnota inzake de reactie op de brief van het Presidium (Kamerstuk 32813-1232)
  - Voorstel voor de vraagstelling van het burgerberaad
  - Profielschets voor de voorzitter van het burgerberaad

Zie:
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/23/kabinetsreactie-op-de-brief-van-de-tweede-kamer-over-het-burgerforum-klimaat-en-energiebeleid

- **28 juni 2023: Commissiedebat van de vaste Kamercommissies voor Economische Zaken en Klimaat en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het nationaal burgerforum klimaat- en energiebeleid**

  Naar aanleiding van de Kamerbrief van 23 juni 2023 vindt een commissiedebat plaats tussen de vaste commissies voor EZK en BZK en de twee betrokken ministers. Tijdens dit debat wordt het complete voorstel voor de opzet en uitvoering van het Nationaal Burgerberaad Klimaat besproken. Er worden twee moties aangenomen aangaande het informeren van de Tweede Kamer over de voortgang van het burgerberaad: een toezegging over de verantwoording over de publiciteitscampagne (motie Boucke) en over de samenstelling en representatie van het burgerberaad (motie Erkens).

  Zie:
  https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A02629

- **6 juli 2023: Tweeminutendebat Tweede Kamer - Nationale burgerforum klimaat- en energiebeleid**

  Het complete voorstel voor het Nationaal Burgerberaad Klimaat wordt besproken in een tweeminutendebat in de Tweede Kamer op 6 juli 2023. In het debat werden vier moties ingediend. De motie Kröger wordt aangenomen; hierin wordt voorgesteld het burgerberaad eerder te laten plaatsvinden zodat de besluitvorming over de uitkomsten plaatsvindt in de regeerperiode van het zittende kabinet.

  Zie:
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail?did=2023P13049&id=2023P13049

- **8 juli 2023: Aftreden van het Kabinet Rutte IV**

- **14 juli 2023: Kamerbrief van de minister voor Klimaat en Energie - Over Instellingsbesluit burgerforum klimaat-en energiebeleid**

  De minister voor Klimaat en Energie (mede namens de minister van BZK) informeert de Tweede Kamer over het instellingsbesluit van het Nationaal Burgerberaad Klimaat. Hierin wordt ook vastgelegd dat het secretariaat wordt ondergebracht bij het OFL.

Zie:
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/14/instellingsbesluit-burgerforum-klimaat-en-energiebeleid-kamerbrief

- **Augustus 2023: Aanstelling kwartiermaker Nationaal Burgerberaad Klimaat**

2024

- **1 februari 2024: Kamerbrief van de minister voor Klimaat en Energie - Voortgang Nationaal Burgerforum Klimaat- en energiebeleid**

  De minister voor Klimaat en Energie (mede namens de minister van BZK) geeft een update over de voorbereidingen van het burgerberaad. Het secretariaat van het burgerberaad bij het OFL is gestart met de voorbereidingen. Er is enige vertraging door de val van het kabinet en de verkiezingen. Het kabinet stelt een overleg voor tussen de Kamer, het kabinet en de nog te benoemen onafhankelijk voorzitter om de samenwerking rond het burgerberaad verder vorm te geven.

  Zie:
  https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/02/01/kamerbrief-voortgang-nationaal-burgerforum-klimaat-en-energiebeleid

- **11 maart 2024: Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - voortgang aanpak burgerparticipatie en burgerfora**

  De minister van BZK informeert de Tweede Kamer over de voortgang van de aanpak van het beleid over burgerparticipatie en burgerberaden. Hierin wordt ook de instelling van het Nationaal Burgerberaad Klimaat gemeld.

  Zie:
  https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/03/11/voortgangsbrief-aanpak-burgerparticipatie-en-burgerfora

- **11 maart 2024: Rapport Planbureau voor de Leefomgeving - Kennis aan tafel**

  Het OFL heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd een discussienotitie te schrijven ter voorbereiding van het Nationaal Burgerberaad Klimaat over de vraagstelling, beschikbare informatie en de afbakening van het onderwerp.

  Zie: https://www.pbl.nl/publicaties/inhoudelijke-voorbereiding-nationaal-burgerberaad-klimaat

- **4 april 2024: Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - voortgang aanpak burgerparticipatie en burgerfora**

  Technische briefing aan de uitgebreide Vaste Kamercommissie Economische Zaken en Klimaat, verzorgd door ambtenaren van de ministeries van EZK, BZK en het OFL.

  Zie: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2024A02607

- **10 april 2024: Kamerdebat Vaste Kamercommissie EZK en BZK**

  Tijdens het commissiedebat besprak de Tweede Kamer met de minister voor Klimaat en Energie de voortgang van het Nationaal Burgerberaad Klimaat.

  Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/commissieverslagen/detail?did=2024D15826&id=2024D15826&

- **17 mei 2024: Nienke Meijer wordt aangesteld als voorzitter voor het Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  Zie: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/05/17/nienke-meijer-wordt-voorzitter-nationaal-burgerberaad-klimaat

- **2 juli 2024: Installatie kabinet Schoof**

- **4 oktober 2024: Startgesprek Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  De voorzitter van het Nationaal Burgerberaad Klimaat informeert het kabinet en de rapporteurs van de Tweede Kamer tijdens een startgesprek. Vanaf dat moment vindt tweemaandelijks een voortgangsoverleg plaats tussen het kabinet, de rapporteurs van de Tweede Kamer en de voorzitter en het secretariaat van het burgerberaad en het kabinet.

- **13 november 2024: Uitnodigingen verstuurd**

  De uitnodigingen voor het Nationaal Burgerberaad Klimaat worden verstuurd; 70.000 Nederlanders ontvangen een uitnodiging.

- **25 november 2024: Advies Bureau Burgerberaad - Sleutelfactoren voor succesvolle opvolging**

  Bureau Burgerberaad heeft de opvolging van eerdere burgerberaden in binnen- en buitenland onderzocht en op basis hiervan een aantal sleutelfactoren geïdentificeerd voor de politieke en ambtelijke doorwerking van de aanbevelingen.

  Zie: https://open.overheid.nl/documenten/4e9a2374-4df5-415d-9be3-7dbd3f230cf2/file

- **20 december 2024: Kamerbrief van de minister van Klimaat en Groene Groei – Start Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  De minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) informeert, mede namens de minister van BZK, de Tweede Kamer over de voorbereidingen en start van het Nationaal Burgerberaad Klimaat. De samenstelling van de deelnemersgroep wordt toegelicht (uitvoering motie Erkens) en de publiciteitscampagne wordt toegelicht (uitvoering motie Boucke).

  Zie:
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z22008&did=2024D51927

2025

- **6 en 8 januari 2025: Voortgangsrapportage en voortgangsoverleg Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  De voorzitter van het burgerberaad informeert het kabinet en de rapporteurs van de Tweede Kamer tweemaandelijks over de voortgang in een voortgangsoverleg aan de hand van deze voortgangsrapportage.

  Zie:
  https://www.burgerberaadklimaat.nl/documenten/voortgangsrapportage/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2967966

- **18 en 19 januari 2025: Bijeenkomst 1 Nationaal Burgerberaad Klimaat**

- **20 januari 2025: Schriftelijke vragen kamerlid Eerdmans aan ministers KGG & BZK over het Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  Kamerlid Eerdmans (JA21) stelt zes vragen over het Nationaal Burgerberaad Klimaat waaronder over de samenstelling van de deelnemersgroep, vraagstelling, kosten en opvolging van de adviezen.

  Zie:
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2025Z00712&did=2025D01740 en
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2025Z00712&did=2025D05568

- **22 januari 2025: Brief van de vaste Kamercommissie Klimaat en Groene Groei**

  De Vaste Kamercommissie van KGG vraagt de minister om de Kamer te informeren over de informatie (“bijscholingsdocumenten”) over klimaatverandering, die deelnemers aan het Nationaal Burgerberaad hebben ontvangen.

Zie: Bijscholingsdocumenten voor deelnemers aan het Nationaal Burgerberaad Klimaat via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D02143&did=2025D02143

- **8 en 9 februari 2025: Bijeenkomst 2 Nationaal Burgerberaad Klimaat**
- **12 februari 2025: Notitie rapporteurs Nationaal Burgerberaad Klimaat over de behandeling van de uitkomsten van het burgerberaad**

  De rapporteurs van de Tweede Kamer hebben een notitie opgesteld waarin een voorstel wordt gedaan voor de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de uitvoering van het Nationaal Burgerberaad Klimaat en voor de behandeling van de uitkomsten.

  Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025Z02616&did=2025D05958
- **18 februari 2025: Vragenuurtje - Vragen van Kamerlid Kops over het Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  Tijdens het vragenuurtje vraagt Kamerlid Kops (PVV) de minister van KGG om te stoppen met het Nationaal Burgerberaad Klimaat vanwege de kosten. De minister van KGG beantwoordt deze vraag.

  Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2024-2025/55
- **6 maart 2025: Tweeminutendebat - Motie Kamerlid Eerdmans om te stoppen met het Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  Tijdens een tweeminutendebat dient Kamerlid Eerdmans een motie in om te stoppen met het Nationaal Burgerberaad Klimaat wegens de hoge kosten. De motie is niet aangenomen (11 maart).

  Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z04009&did=2025D09217 en https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2025A01510
- **6 maart 2025: Motie Kamerlid Eerdmans om geen aanvullende middelen toe te kennen voor het Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  Tijdens een tweeminutendebat dient Kamerlid Eerdmans een motie in om geen extra middelen toe te kennen aan het Nationaal Burgerberaad Klimaat. De motie is aangenomen (11 maart).

Zie:
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z04010&did=2025D09219 en
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D10077&did=2025D10077

- **8 maart 2025: Bijeenkomst 3 Nationaal Burgerberaad Klimaat**
- **10 maart 2025: Motie Kamerlid Kops om het Nationaal Burgerberaad Klimaat stop te zetten**

  Kamerlid Kops (PVV) dient een motie in om het Nationaal Burgerberaad Klimaat stop te zetten. De motie is niet aangenomen.

  Zie:
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z04445&did=2025D10332
- **14 maart 2025: minister van Klimaat en Groene Groei presenteert het Klimaatplan 2025-2035**

  In het klimaatplan wordt aandacht besteed aan het Nationaal Burgerberaad Klimaat. Er wordt o.a. aangegeven wat er met de adviezen gebeurt.

  Zie:
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D11141&did=2025D11141 en
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D11142&did=2025D11142
- **3 april 2025: Tweede voortgangsrapportage Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  De voorzitter van het burgerberaad informeert het kabinet en de rapporteurs van de Tweede Kamer tweemaandelijks over de voortgang in een voortgangsoverleg aan de hand van deze voortgangsrapportage.

  Zie: Voortgangsrapportage via
  https://burgerberaadklimaat.nl/documenten/voortgangsrapportage/default.aspx
- **8 mei 2025: Tweede voortgangsoverleg Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  De voorzitter van het burgerberaad informeert het kabinet en de rapporteurs van de Tweede Kamer tweemaandelijks over de voortgang in een voortgangsoverleg aan de hand van deze voortgangsrapportage.

  Zie: Voortgangsrapportage via
  https://burgerberaadklimaat.nl/documenten/voortgangsrapportage/default.aspx
- **12 en 13 april 2025: Bijeenkomst 4 Nationaal Burgerberaad Klimaat**

- **16 april 2025: Start landelijke raadpleging**

  Tot en met 7 mei konden Nederlanders deelnemen aan de landelijke raadpleging van het Nationaal Burgerberaad Klimaat; 32.532 Nederlanders hebben meegedaan aan de raadpleging.

  Zie: https://www.burgerberaadklimaat.nl/nieuws/3031274.aspx en https://populytics.nl/wp-content/uploads/2025/12/20251202_Populytics_Rapport-Raadpleging-Nationaal-Burgerberaad-Klimaat-Definitief.pdf

- **18 april 2025: Kinderklimaattop jongeren**

  De klimaattop voor jongeren van 13-18 jaar vindt plaats i.s.m. Unicef en de Kleine Ambassade.

  Zie: https://www.dekleineambassade.nl/projecten/kinderklimaattop/

- **1 mei 2025: Derde voortgangsrapportage Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  De voorzitter van het burgerberaad informeert het kabinet en de rapporteurs van de Tweede Kamer tweemaandelijks over de voortgang in een voortgangsoverleg aan de hand van deze voortgangsrapportage.

  Zie: Voortgangsrapportage via https://burgerberaadklimaat.nl/documenten/voortgangsrapportage/default.aspx

- **11 september 2025: Derde voortgangsoverleg Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  De voorzitter van het burgerberaad informeert het kabinet en de rapporteurs van de Tweede Kamer tweemaandelijks over de voortgang in een voortgangsoverleg aan de hand van deze voortgangsrapportage.

  Zie: Voortgangsrapportage via https://burgerberaadklimaat.nl/documenten/voortgangsrapportage/default.aspx

- **9 mei 2025: Kinderklimaaattop kinderen**

  De klimaattop voor kinderen van 9-12 jaar vindt plaats (i.s.m. Unicef en de Kleine Ambassade).

  Zie: https://www.dekleineambassade.nl/projecten/kinderklimaattop/

- **13 mei 2025: Schriftelijke vragen Kamerlid Vermeer over de kinderklimaattop**

  Kamerlid Vermeer (BBB) stelt twaalf schriftelijke vragen over de betrouwbaarheid van informatie tijdens de kinderklimaattop en de kosten hiervan, alsmede de neutraliteit van het Nationaal Burgerberaad Klimaat.

Zie:
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2025Z09093&did=2025D20915 en
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2025Z09093&did=2025D26901

- **17 en 18 mei 2025: Bijeenkomst 5 Nationaal Burgerberaad Klimaat**
- **28 mei 2025: Deelnemers van het Nationaal Burgerberaad Klimaat bezoeken de Tweede Kamer**

  Een delegatie van deelnemers van het burgerberaad brengen een bezoek aan de Tweede Kamer en gaan informeel in gesprek met leden van de Kamercommissie voor KGG en BZK.
- **3 juni 2025: Kabinet Schoof treedt af**
- **25 juni 2025: Notitie rapporteurs Nationaal Burgerberaad Klimaat over de behandeling van het advies van het burgerberaad**

  De rapporteurs van de Tweede Kamer hebben een notitie opgesteld voor de behandeling in de Kamer van het advies van het Nationaal Burgerberaad Klimaat.

  Een van de rapporteurs (Kamerlid Erkens) wordt vervangen (Kamerlid de Groot).

  Zie:
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025Z13242&did=2025D29977
- **21 en 22 juni 2025: Bijeenkomst 6 Nationaal Burgerberaad Klimaat**
- **25 juni 2025: Schriftelijke vragen Kamerlid Vermeer over de betrokkenheid van Extinction Rebellion bij het Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  Kamerlid Vermeer (BBB) stelt tien schriftelijke vragen over de betrokkenheid van Extinction Rebellion bij het Nationaal Burgerberaad Klimaat.

  Zie:
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2025Z13204&did=2025D29913 en
  https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2025Z13204&did=2025D34336
- **1 september 2025: Vierde voortgangsrapportage Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  De voorzitter van het burgerberaad informeert het kabinet en de rapporteurs van de Tweede Kamer tweemaandelijks over de voortgang in een voortgangsoverleg aan de hand van deze voortgangsrapportage.

Zie: Voortgangsrapportage via https://burgerberaadklimaat.nl/documenten/voortgangsrapportage/default.aspx

- **11 september 2025: Vierde voortgangsoverleg Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  De voorzitter van het burgerberaad informeert het kabinet en de rapporteurs van de Tweede Kamer tweemaandelijks over de voortgang in een voortgangsoverleg aan de hand van deze voortgangsrapportage.

  Zie: Voortgangsrapportage via https://burgerberaadklimaat.nl/documenten/voortgangsrapportage/default.aspx

- **13 september 2025: Bijeenkomst 7 Nationaal Burgerberaad Klimaat**
- **15 september 2025: Notitie rapporteurs over de voortgang van het Nationaal Burgerberaad Klimaat**

  De rapporteurs van de Tweede Kamer hebben een notitie opgesteld over de voortgang van het Nationaal Burgerberaad Klimaat.

  Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025Z16887&did=2025D39183

- **29 oktober 2025: Verkiezingen Tweede Kamer**
- **11 november 2025: Aanbieding eindverslag rapporteurs Tweede Kamer**

  De rapporteurs van de Tweede Kamer bieden hun eindverslag aan aan de Tweede Kamer waarmee hun rol is afgerond.

  Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025Z19548&did=2025D45838

- **1 december 2025: Deelnemers overhandigen de adviezen van het Nationaal Burgerberaad Klimaat aan het kabinet en de Tweede Kamer**

  Deelnemers bieden de adviezen van het Nationaal Burgerberaad Klimaat aan aan de leden van het demissionaire kabinet en de nieuwe Tweede Kamer.

Bijlage 4. Analyse participatiegraad en uitvalpatronen

Om de continuïteit van representatie tijdens de burgerberaden te waarborgen, is het goed om patronen in uitval te analyseren, en deze te vergelijken met patronen zichtbaar bij andere landen. Echter is er, als de reden achter uitval bekend is, geen inzicht in waar dit demografisch mee verband houdt. In deze sectie worden met de gelimiteerde beschikbare informatie de uitvalcijfers en achterliggende redenen van de burgerberaden in Ierland, Schotland en Frankrijk geanalyseerd om patronen in de uitval te identificeren.

In *Ierland* (The Citizens' Assembly, 2018) werden voor de eerste bijeenkomst 99 burgers uitgenodigd. Twee deelnemers meldden zich vooraf af, waarna één vervanger werd aangesteld. Het totale aantal geregistreerde deelnemers voor de eerste bijeenkomst kwam daarmee uit op 98. De uiteindelijke opkomst bedroeg 82 deelnemers, wat wijst op een substantiële uitval tussen aanmelding en daadwerkelijke deelname. Voor de tweede bijeenkomst meldden zich opnieuw vijf burgers af. Er werd één vervanger geregeld, waardoor het totale aantal deelnemers voor deze bijeenkomst uitkwam op 95. De feitelijke opkomst bedroeg 80 deelnemers. De gerapporteerde redenen voor uitval hadden voornamelijk betrekking op persoonlijke omstandigheden, waaronder ziekte, ziekte van een familielid, het overlijden van een dierbare, werkverplichtingen of reeds geplande afspraken. De uitval lijkt daarmee grotendeels situationeel en niet inhoudelijk gemotiveerd. Echter kan dit niet kwantitatief bevestigd worden.

In *Schotland* (Andrews et al., 2022) werden aanvankelijk 105 burgers gerekruteerd. Voor de eerste bijeenkomst trokken 11 leden zich terug, waarna 12 nieuwe leden aan de groep werden toegevoegd. Hierdoor kwam het totale aantal deelnemers uit op 106. Gedurende het merendeel van de bijeenkomsten bleef het aantal deelnemers relatief stabiel, doorgaans tussen de 99 en 102 aanwezigen. Gegeven dat het hier om een online beraad ging is dit erg uitzonderlijk: bij online participatieprocessen is de uitval in de regel hoger dan bij offline processen (Yetano & Royo, 2017). De meest genoemde reden voor tijdelijke of definitieve uitval betrof problemen met de internetverbinding, wat in lijn is met het (deels) digitale karakter van het beraad. Alleen tijdens de laatste bijeenkomst (bijeenkomst 8) was sprake van een duidelijke daling in deelname, met 73 aanwezigen. Deze bijeenkomst betrof een follow-up sessie. Het is aannemelijk dat na het formuleren van de aanbevelingen een deel van de deelnemers zich minder gemotiveerd voelde om nogmaals deel te nemen, wat mogelijk heeft bijgedragen aan de hogere uitval.

Voor *Frankrijk* zijn geen gegevens beschikbaar over het verloop van deelname of de demografische kenmerken van uitval. Hierdoor kan geen vergelijking worden gemaakt met betrekking tot participatiestabiliteit of selectieve uitval binnen het Franse burgerberaad. Giraudet et al. (2022: 5) vermelden wel dat 10 deelnemers nooit op kwamen dagen en 8 deelnemers uitvielen. 104 deelnemers waren aanwezig bij alle bijeenkomsten.

Bijlage 5. Impact op polarisatie: vergelijking tussen NKB en Scotland's Climate Assembly

Bij de internationale vergelijking van burgerberaden blijkt dat systematische procesevaluaties overwegend niet openbaar beschikbaar zijn. Hoewel meerdere landen een klimaat- burgerberaad hebben georganiseerd, zijn de resultaten over het verloop van het proces, zoals veranderingen in opvattingen, ervaren respect, gevoel van gehoord worden of vertrouwen in de politiek, niet altijd gepubliceerd in de vorm van publiek toegankelijke survey data of onderzoeksrapporten. In de meeste gevallen zijn enkel de inhoudelijke aanbevelingen beschikbaar gesteld en verslaglegging van het proces, zonder bijbehorende empirische analyse van deelnemers ervaringen.

Voor zover kon worden nagegaan, is alleen van het Schotse burgerberaad kwantitatieve data over het proces en de ontwikkeling van attitudes publiek beschikbaar. Dit beperkt de mogelijkheden tot een systematische crossnationale vergelijking van proces effecten. De vergelijking in deze studie is daarom noodgedwongen gebaseerd op de beschikbare data uit Schotland , aangezien vergelijkbare empirische gegevens uit andere landen ontbreken of niet openbaar zijn gemaakt. Alle data gebruikt voor de vergelijking komt uit één grote dataset (Scottish Government, 2022). Belangrijk om te vermelden is wel dat het hier om een online beraad ging (waarbij effecten in de regel beperkter zijn en er dus minder verandering optreedt) en dat de context anders was (i.e. klimaatverandering was in de periode 2020-2022 minder gepolariseerd).

1. Inhoudelijke polarisatie: consolidatie versus stabiliteit

Uit het Schotse burgerberaad blijkt dat Schotse burgers zich meer zorgen maken over het klimaat dan Nederlanders: 88% (N = 60), waarvan 47% ernstige zorgen heeft (N = 32). Ook vindt 76% (N = 52) bij aanvang al dat klimaatverandering een urgent probleem is, terwijl 15% (N = 10) vindt dat het probleem in de toekomst kan worden opgelost. Het merendeel van de Schotse burgers is het erover eens dat voornamelijk mensen de oorzaak zijn van klimaatverandering: 71% (N = 48) vóór de eerste bijeenkomst. Dit blijft stabiel.

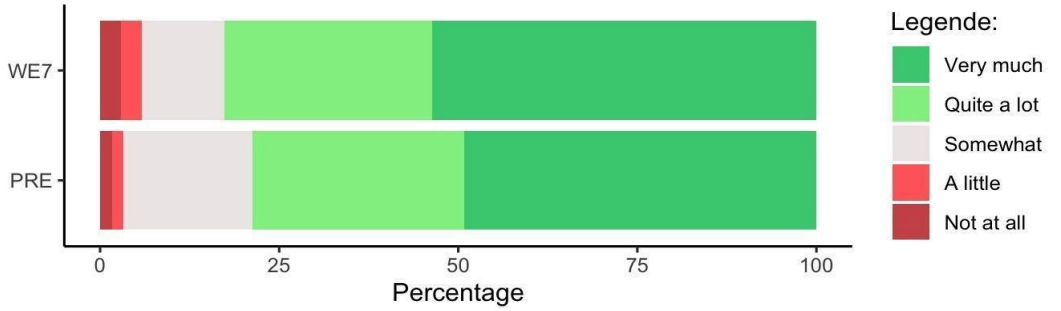
In tegenstelling tot Nederland neemt richting het einde van het burgerberaad de mate van zorg toe: 93% (N = 63) geeft aan zich zorgen te maken, waarvan 31% (N = 21) ernstige zorgen heeft. Ook is er een consensus van 88% (N = 60) dat klimaatverandering een urgent probleem is dat nu moet worden opgelost, en nog maar 3% (N = 2) vindt dat het probleem kan worden uitgesteld.

Dit reflecteert dat het burgerberaad bij de Schotse deelnemers voor een grotere klimaatbewustheid zorgt. Vanaf het begin werd weinig inhoudelijke polarisatie ervaren, maar de consensus over de ernst nam toe. Het kleine gedeelte van de Schotse burgers dat zich sceptisch voelt over de oorzaak of ernst bleef weliswaar stabiel (6%), maar de grote middengroep die twijfelde over de timing van het probleem (nu *versus* toekomst) stapte nagenoeg volledig over naar de groep die directe actie noodzakelijk vindt.

2. 'Affectieve polarisatie': focus op verloop in plaats van uitkomst

Omdat het Schotse beraad niet direct heeft gemeten wat het effect was op het begrip voor een ander is moeilijk te zeggen of het beraad polarisatie heeft verlaagd. Ook heeft het Schotse beraad niet altijd een voor- en nameting gedaan. Echter, er komen veel aspecten terug zoals in het NKB. Zo geeft een hoge mate van Schotse deelnemers aan respectvolle benadering tijdens gesprekken te ervaren (82%, N = 57) en dat 86% (N = 59) van de deelnemers voelde dat hun meningen gehoord werden. Het beraad lijkt een positief effect te hebben gehad op de mate waarin men zich comfortabel voelde om andermans mening te betwisten, en op de ervaren veiligheid van burgers hun mening te uiten. In Figuur B5a is een tendens zichtbaar dat mensen zich zekerder voelen om zich uit te spreken naarmate de bijeenkomsten voortduren.

Figuur B5a Gevoelens van zekerheid om zich uit te spreken



Noot: Figuur gecreëerd op basis van open access data vrijgegeven door Scotland's Climate Assembly (2022).

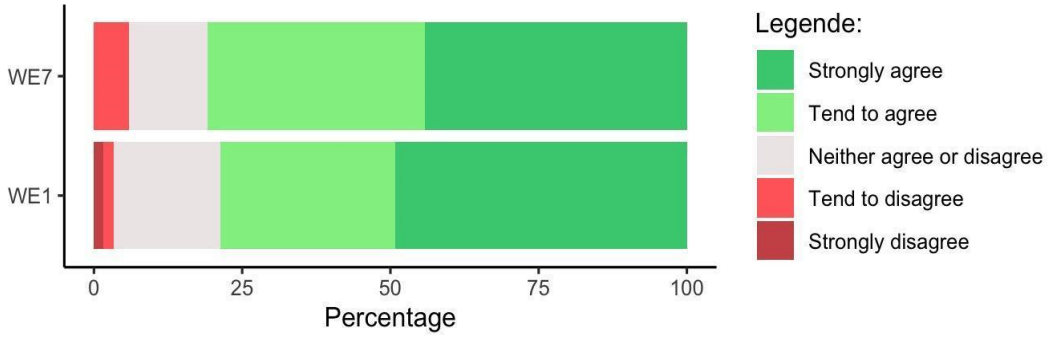
3. Tevredenheid politiek

Bij het Schotse beraad is voor zover bekend niet gevraagd naar politieke attitudes. Zo wordt niet gevraagd of deelnemers tevreden zijn met de democratie, of vertrouwen hebben in de politiek. Wel wordt eenmalig, aan het eind van het beraad, gevraagd hoe tevreden ze zijn met de huidige overheid, waarvan het merendeel 38% (N = 19) aangeeft ontevreden te zijn. 35% (N = 18) is niet ontevreden of tevreden te zijn, en 25% (N = 13) geeft aan tevreden te zijn.

4. Steun voor het Schotse burgerberaad

Er zijn wel meerdere metingen gedaan over of deelnemers voelen dat het burgerberaad kundig genoeg is om met oplossingen te komen voor klimaatproblemen. Het is erg zichtbaar dat naarmate deelnemers meer bijeenkomsten doorlopen, zij meer overtuigd zijn burgerberaden nuttig zijn in het maken van beslissingen. Waar bij de eerste bijeenkomst nog 49% aangeeft dat een burgerberaad in staat is op een oplossing te bedenken voor klimaatproblemen, is dat na de laatste bijeenkomst 83% (Figuur B5b).

Figuur B5b Ervaren kunde door Burgerberaad



Noot: Figuur gecreëerd op basis van open access data vrijgegeven door Scotland's Climate Assembly (2022).

5. Conclusie

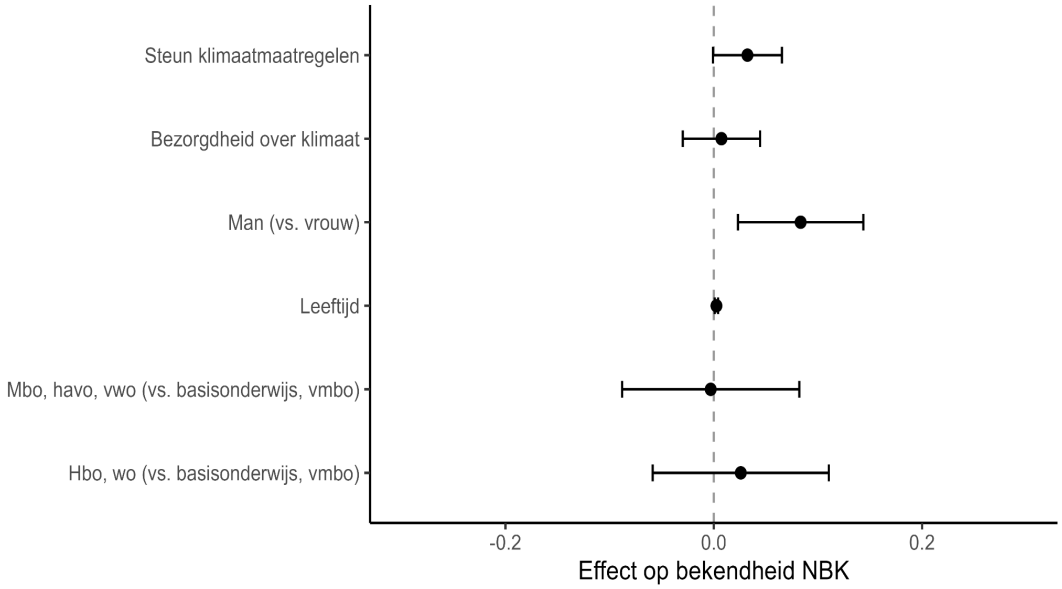
De twee burgerberaden kennen veel overeenkomsten, waarvan de voornaamste zijn de metingen op inhoudelijke en affectieve polarisatie. De verschillen op deze aspecten tussen de twee landen liggen hoogstwaarschijnlijk aan de verschillen in aanvankelijke mate van klimaatscepticisme, waarbij Nederland zich kenmerkt door een hogere mate van klimaatscepticisme dan Schotland. Ook heeft het burgerberaad op de inhoudelijke polarisatie in Nederland weinig effect, terwijl in Schotland de consensus over de urgentie en ernst van het klimaatprobleem groeit, en een kleine kern sceptici onbeweeglijk blijft.

Omdat het Nederlandse onderzoek zeer gedetailleerd de mate van begrip voor een ander heeft gemeten was het mogelijk om in kaart te brengen in hoeverre 'affectieve polarisatie' daalde of steeg doorheen de tijd (Figuur 3.3.5b). Het Schotse onderzoek is in overeenstemming in de zin dat de condities voor affectieve polarisatie zijn gemeten (respectvolle discussie voeren, gehoord worden), maar niet de directe uitkomst op begrip. Omdat Schotland ook maar eenmalig, aan het eind, een meting heeft gedaan over vertrouwen en interesse in de politiek, maar op veel meer manieren over de ervaring van het verloop en de uitkomst van de deliberatie, lijkt het erop dat het beraad in Schotland als doel had te beoordelen of een burgerberaad daadwerkelijk een aanvulling kon zijn op de huidige politiek, terwijl in Nederland meer de focus lag op wat een burgerberaad kon doen met het vertrouwen in de politiek en het verlagen van polarisatie.

Bijlage 6. Factoren die effect hebben op bekendheid en steun bij bredere samenleving

Middels een regressieanalyse hebben we onderzocht in hoeverre bekendheid met het NBK verschilt op basis van houdingen over klimaat, geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. In Figuur B6a zien we dat steun voor meer klimaatmaatregelen en bezorgdheid over het klimaat niet samenhangt met bekendheid. Ook opleidingsniveau verklaart geen verschillen in bekendheid. Hoewel het een klein effect is, zien we wel dat de mate van bekendheid groter is naarmate men ouder is. In 3.3.6 bespraken we dat bekendheid met name is verkregen via traditionele media, die doorgaans vaker worden gebruikt door ouderen. Om een groter en breder bereik te hebben, kan het aan te raden zijn om ook in te zetten op andere kanalen dan kranten, televisie en radio. Tevens zien we dat mannen een grotere mate van bekendheid rapporteren dan vrouwen, wat aansluit bij eerder onderzoek over genderverschillen in zelfgerapporteerde politieke kennis (Fraile, 2024).

Figuur B6a Coëfficiëntplot voor bekendheid met het NBK

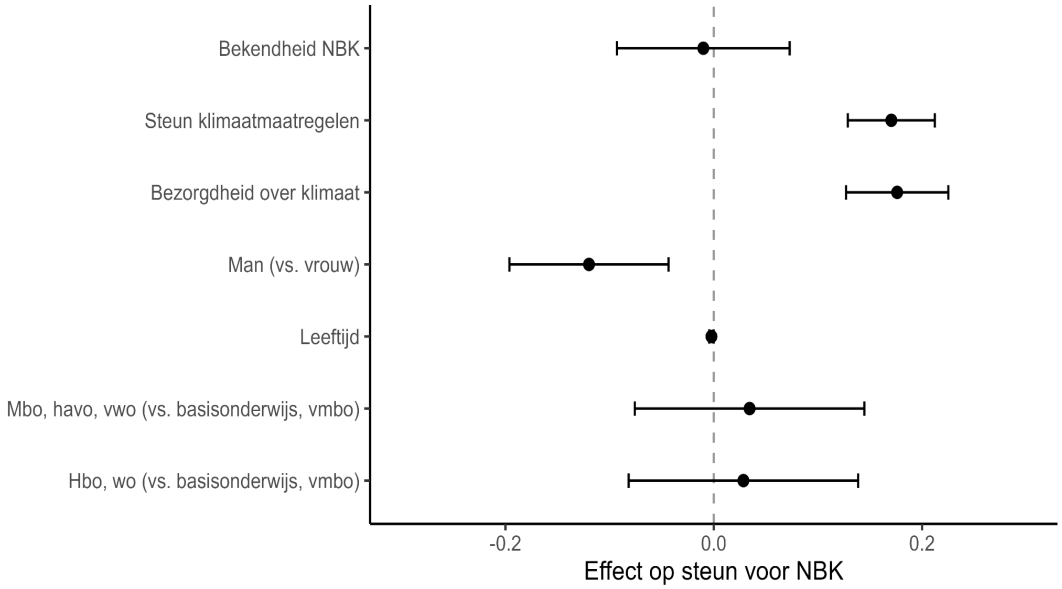


Noot: N = 800. De figuur toont een coefficient plot op basis van een *linear probability model* voor bekendheid met het NBK (0 = niet van gehoord; 1 = wel van gehoord). Elke stip geeft de sterkte van het effect van een verklarende variabele weer. De verticale stippellijn markeert nul en staat voor geen effect. Wanneer een stip rechts van deze lijn ligt, duidt dit op een positief effect: de kans op bekendheid met het NBK is groter naarmate de score op de verklarende variabele hoger is. Ligt een stip links van de stippellijn, dan is sprake van een negatief effect. De horizontale lijn rond elke stip geeft de foutmarge (95%-betrouwbaarheidsinterval) weer. Wanneer deze lijn de nul-lijn raakt, is het effect niet statistisch significant.

We hebben tevens een regressieanalyse uitgevoerd om te onderzoeken in hoeverre steun voor het NBK samenhangt met bekendheid over het NBK, houdingen over

klimaat, geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. Draagvlak voor het NBK hangt samen met hoe men denkt over klimaatbeleid (zie Figuur B6b). Respondenten die vinden dat huidige klimaatmaatregelen niet ver genoeg gaan, zijn gemiddeld genomen positiever dat het NBK is georganiseerd dan respondenten die vinden dat klimaatmaatregelen te ver gaan. Een soortgelijk effect zien we terug bij bezorgdheid over klimaat: naarmate men meer bezorgd is over het klimaat, des te positiever is men over het organiseren van het NBK. Verder zien we dat mannen en ouderen, die gemiddeld genomen meer bekend waren met het bestaan van het NBK, relatief minder positief zijn dat het is georganiseerd.

Figuur B6b Coefficientplot voor steun voor het NBK



Noot: N = 1741. De figuur toont een coëfficiënt plot op basis van een *ordinary least squares regression model* voor steun voor het NBK. Elke stip geeft de sterkte van het effect van een verklarende variabele weer. De verticale stippellijn markeert nul en staat voor geen effect. Wanneer een stip rechts van deze lijn ligt, duidt dit op een positief effect: de steun voor het NBK is groter naarmate de score op de verklarende variabele hoger is. Ligt een stip links van de stippellijn, dan is sprake van een negatief effect. De horizontale lijn rond elke stip geeft de foutmarge (95%-betrouwbaarheidsinterval) weer. Wanneer deze lijn de nul-lijn raakt, is het effect niet statistisch significant.