Evaluatie

Nationaal Burgerberaad Klimaat

Rapport 2. Kabinetsreactie, leren en overkoepelende reflectie

Dr. Kristof Jacobs (Radboud Universiteit)

Dr. Christine Bleijenberg (De Haagse Hogeschool)

Dr. Take Sipma (Tilburg University)

Prof. dr. Frank Hendriks (Tilburg University)

30 september 2026

THE HAGUE UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Radboud Universiteit

TILBURG UNIVERSITY

Hoofdstuk 1. Inleiding....3
Hoofdstuk 2. Eerste beknopte analyse kabinetsreactie 4
2.1 Aanpak 5
2.2 Overzicht belangrijkste activiteiten inzake het opstellen van de kabinetsreactie .5
2.3 Analyse vanuit het oogpunt van procedurele rechtvaardigheid 9
2.4 Inzake overgenomen aanbevelingen....11
2.5 Reflectie en evaluatie inzake kabinetsreactie 14
Hoofdstuk 3. Betrokkenheid bredere samenleving 20
3.1 Bekendheid met het NBK 20
3.2 Publieke steun voor het NBK....22
3.3 Reflectie en evaluatie van betrokkenheid samenleving 26
Hoofdstuk 4. Overkoepelende reflectie op leren tijdens en van het NBK....28
4.1 Kortcyclisch leren 28
4.2 Langcyclisch leren voor toekomstige burgerberaden 30
4.3 Reflectie en evaluatie kortcyclisch en langcyclisch leren....32
Hoofdstuk 5. Overkoepelende reflectie: het burgerberaad binnen de representatieve democratie....36
5.1 De constitutionele basis: gevestigde verhoudingen bij representatieve democratie....36
5.2 Toevoeging van een burgerberaad: wat kan het betekenen?....37
5.3 Aandachtspunt: de lottocratische mentaliteit....38
5.4 Het Nationaal Burgerberaad Klimaat in het licht van het voorgaande 40
5.5 Het burgerberaad in de constitutionele orde: quo vadis? 45
Referenties....47
Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording....50
Bijlage 2. Format aangenomen aanbevelingen kabinetsreactie 51
Bijlage 3. Factoren die effect hebben op tevredenheid met kabinetsreactie onder bredere samenleving....53

Hoofdstuk 1. Inleiding en leeswijzer

Voor u ligt het tweede rapport van het onderzoek en de evaluatie van het Nationaal Burgerberaad Klimaat (NBK). Dit rapport gaat in op de gebeurtenissen na de overhandiging van het advies van het NBK aan het kabinet en de Tweede Kamer op 1 december 2025 en loopt tot en met de kabinetsreactie op 29 mei 2026.[1]

Dit rapport bestaat uit vier inhoudelijke hoofdstukken. In rapport 1 hanteerden we een chronologische aanpak als structuur voor de opbouw van het rapport. De opzet van rapport 2 is omwille van haar inhoud anders en volgt de logica van een omgekeerde trechter, waarbij we beginnen met de kabinetsreactie, het onderwerp dat het dichtste staat bij het NBK, en langzaam steeds verder uitzoomen om af te sluiten met een reflectie op de rol van het instrument burgerberaad in de Nederlandse representatieve democratie.

Concreet behandelen we in hoofdstuk 2 de reactie van het kabinet op het advies van het burgerberaad en hoe deze kabinetsreactie tot stand is gekomen. We analyseren de kabinetsreactie ook kort vanuit het perspectief van procedurele rechtvaardigheid. In dit hoofdstuk geven we ook een vergelijkende analyse van hoe men in Frankrijk, Ierland en Schotland omging met het advies van de respectievelijke klimaatberaden. Hier vallen namelijk belangrijke lessen uit te trekken. In dit hoofdstuk doen we tot slot aanbevelingen voor de kabinetsreactie bij een eventueel volgend burgerberaad en hoe – op een later moment – de impact van het NBK kan worden onderzocht.

In het derde hoofdstuk nemen we een stap terug en rapporteren we hoe de bredere samenleving in deze periode naar het NBK keek, en wat zij vond van de kabinetsreactie. In het vierde hoofdstuk zetten we nog een stap verder achteruit en kijken we naar de laatste randvoorwaarde van het NBK, de randvoorwaarde over leren tijdens en van het NBK. We eindigen dit rapport met een overkoepelende reflectie op de rol van het instrument burgerberaad in de Nederlandse representatieve democratie. Bij hoofdstukken 2, 3 en 4, zullen we een reflectie en evaluatie toevoegen en zullen we, net zoals in Rapport 1, lessen trekken en aanbevelingen doen voor eventuele toekomstige burgerberaden. Deze zullen we in de kleur bordeauxrood weergeven. In bijlage 1 geven we een overzicht van de voor dit rapport gehanteerde onderzoeksmethoden.

Wij wensen u veel leesplezier.

[1] Dat betekent dat o.a. de plenaire behandeling van het advies en de kabinetsreactie in de Tweede Kamer en de laatste bijeenkomst van het burgerberaad in november 2026 buiten deze evaluatie vallen. De reden hiervoor is dat de opleverdatum voor dit rapport vastgesteld was op 30 september 2026. Wel zullen we waar mogelijk verwijzen naar voorbereidende acties die op het moment van het schrijven hebben plaatsgevonden en zullen we waar mogelijk aanbevelingen doen voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2. Eerste beknopte analyse kabinetsreactie

In het instellingsbesluit werd, in navolging van randvoorwaarde 4 inzake het vaststellen van heldere afspraken over politieke opvolging, expliciet vastgelegd dat het kabinet snel zou reageren op het advies van het burgerberaad: "[d]e Ministers brengen uiterlijk zes maanden na het verschijnen van het eindrapport van het Burgerforum een met redenen omklede reactie uit op het eindrapport" (Minister van Klimaat en Energie, 2023: 2). Op 29 mei 2026 werd de kabinetsreactie gepresenteerd aan het burgerberaad. In dit hoofdstuk bespreken we de kabinetsreactie, net zoals in de eerdere delen van deze evaluatie, vanuit de invalshoek van procedurele rechtvaardigheid en de tien randvoorwaarden, in dit geval specifiek randvoorwaarde 4 (cf. Rapport 1). Ook geven we ter vergelijking een overzicht van hoe overheden in andere landen hebben gereageerd op de uitkomsten van een nationaal klimaatberaad.

Om te beginnen willen we enkele belangrijke kanttekeningen aanstippen en de reikwijdte van de analyse afbakenen. Zo is het belangrijk om te benadrukken dat deze analyse geen inhoudelijke analyse zal zijn van de voorstellen. Dat is aan onderzoekers met expertise op de relevante beleidsdomeinen en valt buiten onze opdracht. Ook behandelen we niet of en in welke mate de aangenomen aanbevelingen in lijn zijn met reeds bestaand of voorgenomen beleid. Het kan namelijk nog steeds zo zijn dat het voortbestaan van beleid of het voornemen tot nieuw beleid een duw in de rug kreeg door de aanbevelingen van het burgerberaad.[2] Dat konden we niet beoordelen omdat dit inzicht zou vereisen in vertrouwelijke gesprekken bv. tijdens de kabinetsonderhandelingen. Tot slot is het belangrijk om te benadrukken dat we in omringende landen hebben gezien dat sommige beleidsmaatregelen die een kabinet zegt te volgen alsnog niet geïmplementeerd worden, of omgekeerd, dat een nieuw kabinet meer aanbevelingen implementeert dan oorspronkelijk aangegeven in een kabinetsreactie. Daarom is het zinvol om in de nabije toekomst (bv. na twee of drie jaar) te kijken naar de daadwerkelijke politieke opvolging en beleidsimpact. Een kabinetsreactie gaat namelijk over beleids*voornemens*. Dit is extra relevant in de context van een minderheidskabinet: bij een aantal aanbevelingen is nog geen besluit is genomen, en zij moeten nog in de Tweede Kamer besproken wordt.[3] Over 18 van de 82 aanbevelingen wordt later, na het aflopen van onze opdracht, nog besloten. We kunnen binnen onze opdracht dus enkel een eerste analyse uitvoeren.

[2] Dat laatste is met name relevant om de aanbevelingen overhandigd werden bij de start van de regeringsonderhandelingen.
[3] Overigens worden *alle* aanbevelingen en de kabinetsreactie in de Tweede Kamer besproken.

2.1 Aanpak

We pakken dit als volgt aan. Eerst maken we een beknopt overzicht van de belangrijkste activiteiten die het kabinet heeft ondernomen om tot de kabinetsreactie te komen. In lijn met de aanpak die we gebruikten voor de eerdere deelrapportages, gebruiken we daarna de invalshoek van *procedurele rechtvaardigheid*, en dan met name de component dat de deelnemers van het burgerberaad met 'dignity and respect' behandeld zijn (cf. Tyler, 2000: 122). In deze deelrapportage operationaliseren we dit onderdeel van de mate van procedurele rechtvaardigheid als (1) de tijdigheid van de reactie, (2) de toegankelijkheid van de reactie en (3) de volledigheid van de reactie. Uiteraard is het daarnaast ook relevant om te kijken naar de inhoud van het advies, de reactie en de impact die deze daadwerkelijk heeft op beleid. Aangezien dit rapport opgeleverd wordt voor de bespreking van de kabinetsreactie in de Tweede Kamer is het echter niet mogelijk om een inhoudelijke analyse van de (potentiële en daadwerkelijke) beleidsimpact te maken. Wel kunnen we aangeven hoe er in andere landen is omgegaan met de aanbevelingen van klimaatberaden. Dit vergelijkend perspectief (cf. Box 2a) geeft alvast aan dat het zo'n drie tot vijf jaar duurt voordat echt kan worden vastgesteld of en in welke mate de aanbevelingen omgezet zijn in beleid. Onze belangrijkste conclusie en aanbeveling op dit gebied is daarmee ook: het is simpelweg niet zinvol om dit oordeel nu al te vellen, maar evalueer dit wel op een later moment. We doen hiervoor ook enkele aanbevelingen over hoe een dergelijke evaluatie aan te pakken, mede gebaseerd op recente ontwikkelingen in internationaal onderzoek.

Tot slot is het ook belangrijk om te vermelden dat een andere belangrijke graadmeter voor een beoordeling van de kabinetsreactie vanzelfsprekend de tevredenheid van deelnemers met de kabinetsreactie en hun vertrouwen in de opvolging van hun advies is. Net als in andere nationale klimaatberaden zal het NBK in een laatste bijeenkomst hierbij stilstaan. Ook deze bijeenkomst valt echter na het aflopen van onze evaluatieopdracht, en kan dus niet meegenomen worden in dit rapport. [4]

2.2 Overzicht belangrijkste activiteiten inzake het opstellen van de kabinetsreactie

In de zes maanden na de aanbieding van het advies van het burgerberaad hebben ambtenaren van alle betrokken ministeries de kabinetsreactie voorbereid. Tussen 1 december 2025 en 23 februari 2026 gebeurde dit in een periode waarin het kabinet (Schoof) demissionair was. Op 23 februari 2026 trad het nieuwe kabinet (Jetten) aan, vanaf dat moment was er een missionair kabinet.

De eerste drie maanden van de voorbereiding van de kabinetsreactie was onduidelijk of er binnen zes maanden een nieuw kabinet zou zijn geïnstalleerd en wat het profiel

[4] Wel zullen we, zo is op het moment van dit schrijven het voornemen, een online vragenlijst ontwikkelen en afnemen tijdens deze bijeenkomst. De data die dit oplevert, kunnen gebruikt worden in een eventueel onderzoek naar de opvolging en impact van het NBK.

van dit kabinet zou zijn. Deze onzekerheid bracht met zich mee dat er met verschillende scenario's rekening gehouden moest worden afhankelijk van de situatie op het moment van aanbieding van de kabinetsreactie. Daarom werden er per aanbeveling verschillende scenario's uitgewerkt.

Het ministerie van EZK was verantwoordelijk voor het proces van de totstandkoming van de kabinetsreactie en coördineerde de inhoud ervan. Het ministerie van BZK zorgde voor een reflectie op het NBK als democratisch instrument in het kader van democratische innovatie en was verantwoordelijk voor het verzekeren dat er een opvolging zou komen (niet voor de inhoud ervan). De betrokken vakdepartementen bereidden de reactie op de aanbevelingen voor die onder de verantwoordelijkheid van hun bewindspersoon vielen. Gelet op de reikwijdte van de aanbevelingen was een groot aantal ministeries betrokken bij het opstellen van de kabinetsreactie. De kabinetsreactie is ondertekend door de minister van Klimaat en Groene Groei, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. De reactie is mede namens de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de staatssecretaris van Onderwijs en Emancipatie.

In de periode waarin werd gewerkt aan de kabinetsreactie heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met 16 deelnemers van het burgerberaad. Tijdens deze bijeenkomst op 25 februari 2026 zijn deelnemers en ambtenaren van alle betrokken ministeries met elkaar in gesprek gegaan. Onderwerp van gesprek waren de verwachtingen van deelnemers, het proces om tot de kabinetsreactie te komen en de rode draden van het advies van het burgerberaad.

Tot slot is gedurende het proces de ambtelijke uitwerking voor externe toetsing voorgelegd aan TNO om te kijken naar de rechtvaardigheid- en gedragseffecten en CE Delft was beschikbaar voor vragen over de impactanalyse.

Ambtelijke werkgroep

De ambtelijke werkgroep werd voortgezet. Deze was ingesteld tijdens de voorbereiding van het NBK en tijdens het beraad uitgebreid met ambtenaren van meer vakdepartementen. In deze fase was de ambtelijke werkgroep verantwoordelijk voor de totstandkoming van de kabinetsreactie. De bijeenkomsten werden deze 6 maanden geïntensiveerd: de werkgroep kwam wekelijks bij elkaar[5].

Tussen 1 december en 23 februari is ambtelijk voorwerk gedaan om de aanbevelingen van het burgerberaad goed in kaart te brengen. Vanaf 23 februari is er op basis van het

[5] Ook de eerder ingestelde stuurgroep bestaande uit directeuren werd gecontinueerd.

ambtelijk voorwerk gewerkt aan de kabinetsreactie en het voorbereiden van de politieke besluitvorming.

In de werkgroep waren de ministeries van EZK, LVVN, IenW, BZK, FIN, OCW en VRO vertegenwoordigd. Soms sloten ook ambtenaren van de ministeries van SZW, VWS en AZ aan. De werkgroep werd voorgezeten door het Ministerie van EZK.[6]

Format voor kabinetsreactie

Er is een format opgesteld voor de kabinetsreactie als handreiking voor ambtenaren. De dertien aanbevelingen verwezen naar de overkoepelende thema's van het advies. Op elk van deze aanbevelingen werd in algemene zin gereageerd door het kabinet. Onder elke aanbeveling was een aantal concrete deelaanbevelingen ('Wat moet er gebeuren?') geformuleerd. Op deze concrete aanbevelingen werd een korte reactie geformuleerd. Ambtenaren werd gevraagd om een reactie te formuleren van maximaal 1 A4 (bij een groot aantal deelaanbevelingen 2 A4), en deze op B1 taalniveau te schrijven. Ze kregen hierbij tips. In bijlage 2 is het format voor de kabinetsreactie per aanbeveling opgenomen. Voor de niet aangenomen aanbevelingen was een beknopter format opgesteld voor de kabinetsreactie.[7]

De aanbevelingen werden ondergebracht in drie categorieën:

- Wel overnemen
- Wordt later besloten
- Niet overnemen

In de toelichting moest kort worden aangegeven (met 1 of 2 argumenten) waarom een aanbeveling wel of niet werd overgenomen (cf. bijlage 2). Ook werd een toelichting gevraagd op hoe een aanbeveling uitgevoerd zou gaan worden, door aan te geven bij welke wetgevingsprogramma of beleidstraject de betreffende aanbeveling wordt ondergebracht. Bij de aanbevelingen die overgenomen worden of waarover later wordt besloten, werd gevraagd om een tijdpad te geven waardoor bijvoorbeeld duidelijk werd wanneer alsnog een besluit wordt genomen over het overnemen. Tot slot werd gevraagd toe te lichten wanneer de samenleving over de voortgang geïnformeerd zou worden.[8]

[6] Ten tijde van het kabinet Schoof heette dit ministerie overigens 'KGG'.

[7] Dit beknoptere format focuste met name op waar eventueel kansen zitten in deze aanbevelingen voor beleidstrajecten en om maatschappelijk dialoog te bevorderen.

[8] Ook werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gereflecteerd op de 10 randvoorwaarden waaraan het NBK moest voldoen en op het instrument burgerberaad. Hiervoor werd gebruik gemaakt van Rapport 1 van dit evaluatieonderzoek.

Ambtelijke Commissie Klimaat en Energie

In deze fase is de (voorbereiding op de) kabinetsreactie drie keer besproken tijdens een vergadering van de Ambtelijke Commissie Klimaat en Energie (ACKE) met directeuren-generaals (DG's) (op 2 december 2025, 7 april en 12 mei 2026). De vergaderingen volgden op een strategische ACKE bijeenkomst in juni 2025 welke tot doel had een gedeeld beeld te krijgen van de opvolging de kabinetsreactie. Aan de ACKE namen DG's deel van alle voor klimaatbeleid relevante ministeries. Deze commissie vormt het voorportaal voor de Raad voor Fysieke Leefomgeving (RFL), waarna de reactie door de Ministerraad is vastgesteld (29 mei 2026). Afgezien van de ACKE werd door de beleidsverantwoordelijke departementen met hun ministers afgestemd wat de inhoudelijke inzet van de kabinetsreactie op hun beleidsterrein zou worden.

Activiteiten projectorganisatie

Na afronding van het klassieke deel van het burgerberaad (i.e. tot aan het overhandigen van het advies op 1 december 2025) is een deel van de projectorganisatie van het NBK nog actief om een bijdragen te leveren aan de doorwerking van het advies in de politiek en de samenleving.[9] De programmaleider, voorzitter, hoofdgespreksbegeleider en twee ondersteunende medewerkers blijven nog langer actief.[10]

In de periode tot aan de kabinetsreactie is er een bijdrage geleverd aan een reeks activiteiten waarbij deelnemers van het burgerberaad vaak werden betrokken. Team Actie, bestaande uit 33 deelnemers van het NBK, is vijf keer bij elkaar geweest om deze activiteiten voor te bereiden.

Deelnemers van het burgerberaad namen deel aan een bijeenkomst met ambtenaren (25 februari zie hierboven), een voortgangsgesprek met de twee nieuwe ministers (15 april 2026, 4 deelnemers) en een bijeenkomst met zeven Kamerleden van de commissie Klimaat en Groene Groei en de commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer (21 mei, 30 deelnemers).

De bijeenkomst met deelnemers werd door ambtenaren van EZK als zeer nuttig ervaren, bijvoorbeeld om een beter beeld te krijgen van de achterliggende intenties en doelen van het burgerberaad bij – een aantal van - de aanbevelingen.

Kort na de kabinetsreactie vond een gesprek plaats met zestien leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer (30 juni 2026, 4 deelnemers).

De projectorganisatie verzorgde in de periode tot aan de kabinetsreactie een aantal presentaties tijdens bijeenkomsten van maatschappelijke en overheidsorganisaties

[9] Officieel loopt het burgerberaad tot eind 2026, waarbij ook de opvolging meegenomen wordt. Vanaf dat moment stopt ook de gehele projectorganisatie.
[10] De hoofdgespreksbegeleider blijft nog (iets meer dan) een half jaar actief na de overhandiging, de communicatieadviseur en projectleider nog een heel jaar.

zoals de WRR, het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie en de Raad van State. De publicatie van het procesverslag ('Democratie versterken in de praktijk! Hoe ontwerp en organiseer je een nationaal burgerberaad?')[11] opgesteld door de projectorganisatie gaf aanleiding om het NBK onder de aandacht te brengen bij zeven secretarissen-generaal van verschillende ministeries.[12] Bij de overhandiging van het procesverslag waren ook deelnemers van het NBK aanwezig. Aan relevante maatschappelijke organisaties en bedrijven werd een brief gestuurd met een uitnodiging voor de bijeenkomst van de kabinetsreactie en om aan te geven hoe het burgerberaad hen had geïnspireerd en wat hun organisatie al met het advies had gedaan. Ook zijn er gesprekken gevoerd met stakeholders.

Met deze activiteiten, en de aandacht die online en via de traditionele media, aan het burgerberaad en zijn aanbevelingen werd besteed, werd bijgedragen aan de politieke en maatschappelijke impact van het burgerberaad. In de bijeenkomsten werd veelal geprobeerd om de uitgangspunten voor en manier van praten in het burgerberaad te ervaren of het verhaal hierover te delen, alsook te bespreken en delen welke lessen relevant kunnen zijn voor het betrekken van de samenleving, het voeren van een constructief gesprek en het samenwerken op moeilijke thema's.

Overhandiging kabinetsreactie

Op 29 mei 2026 werd de kabinetsreactie overhandigd aan de deelnemers van het NBK. Namens het kabinet waren aanwezig minister Van Veldhoven (KGG), minister Heerma (BZK) en staatssecretaris Bertram (IenW). Aan het einde van de bijeenkomst sloot minister-president Jetten aan bij de bijeenkomst waarbij hij in gesprek ging met de deelnemers.

De opzet en uitvoering van de overhandigingsbijeenkomst (Den Haag) was in lijn met de manier waarop de bijeenkomsten van het burgerberaad zelf waren vormgegeven. Er was een groot aantal (100) stakeholders aanwezig die vanuit hun eigen perspectief reageerden op het advies van het NBK en met deelnemers in gesprek gingen. Tien van hen gaven tijdens de bijeenkomst een statement vanuit hun organisatie op het advies van het NBK.

2.3 Analyse vanuit het oogpunt van procedurele rechtvaardigheid

In deze sectie voeren we een beknopte eerste analyse uit van de procedurele rechtvaardigheid van deze reactie (i.e. de tijdigheid, toegankelijkheid en volledigheid

[11] Het procesverslag is terug te vinden op: Procesverslag | Burgerberaad klimaat.
[12] Het doel hiervan was om de ervaringen en lessen van het NBK te delen alsook te delen hoe het burgerberaad was ontworpen en georganiseerd, en wat ontwerpkeuzes hierbij waren, zodat anderen hierop zouden kunnen voortbouwen, ook voor een eventueel volgend burgerberaad

van de kabinetsreactie). In de volgende sectie staan we stil bij de kabinetsreactie in vergelijkend perspectief.

Tijdigheid van de reactie

Om de tijdigheid van de kabinetsreactie te analyseren kunnen we gebruik maken van een 'hard criterium': in het instellingsbesluit werd expliciet beloofd dat het kabinet binnen zes maanden na de overhandiging zou reageren. Dat is gelukt: de reactie werd eind mei bekend gemaakt, iets minder dan zes maanden na de overhandiging van het advies van het burgerberaad aan het kabinet.

Toegankelijkheid van de reactie

In vergelijking met nationale klimaatberaden in Frankrijk, Ierland en Schotland (zie box 2a) is de kabinetsreactie op het advies van het burgerberaad relatief kort en leesbaar. De Nederlandse reactie telt 50 pagina's, de Schotse (161 pagina's) en Ierse (157 pagina's), waren veel langer.[13] Ook zorgt het gebruik van percentages, infographics en kleurcodes voor een transparante en toegankelijke weergave van de reactie van het kabinet. Tot slot hield het kabinet in zijn reactie ook rekening met de toegankelijkheid van het taalniveau, met als doel de tekst op B1-niveau te schrijven. Zo werd onder meer een lijst met 25 veelvoorkomende moeilijke woorden opgenomen met alternatieven opgenomen in de ambtelijke voorbereiding (d.w.z. in de instructie voor de schrijvende ambtenaren). Deze woorden komen inderdaad ook nauwelijks of niet voor in de kabinetsreactie, zo blijkt uit onze analyse.[14]

Volledigheid van de reactie

De 13 aangenomen aanbevelingen die in het advies van het burgerberaad te vinden zijn, zijn elk gedetailleerd besproken. Zo is per aanbeveling gereflecteerd op de aanbeveling als geheel. Daarnaast zijn de 13 overkoepelende aanbevelingen onderverdeeld in 82 specifiekere aanbevelingen en deze zijn punt per punt besproken. Dit alles komt de volledigheid ten goede. Een ander belangrijk element van de kabinetsreactie vanuit het oogpunt van volledigheid is dat de kabinetsreactie ook ingaat op de 10 aanbevelingen die *niet* aangenomen werden door het burgerberaad. Hier geeft het kabinet telkens een korte reflectie per aanbeveling met als doel te verkennen

[13] De Ierse reactie bevatte ook andere onderdelen en poogde nieuwe suggesties te doen qua wetgeving. Langs de andere kant deed het Ierse burgerberaad veel minder aanbevelingen - 17 - dan het Nederlandse (82) en Schotse burgerberaad (81).

[14] Via een simpele ctrl+F in de tekst vonden we dat volgende van de uitgelichte woorden nog een enkele keer voorkwamen: creëren (1x), prioriteit (2x), echter (3x), indien (1x), financiële middelen (1x) en invoeren (3x, 2x vermeld in een aanbeveling van het burgerberaad niet meegerekend). Voor de duidelijkheid: deze aantallen zijn als verwaarloosbaar te beschouwen.

waar mogelijk kansen liggen. Deze is beknopter dan bij de aangenomen aanbevelingen, de kabinetsreactie besteedt hier vijf pagina's aan.

2.4 Inzake overgenomen aanbevelingen

In de inleiding van de kabinetsreactie wordt toegelicht dat de aanbevelingen goed aansluiten bij de plannen van het nieuwe kabinet: "We beginnen natuurlijk niet bij nul. (…) De voorstellen van het burgerberaad sluiten hier mooi bij aan of zijn een waardevolle toevoeging voor nieuw beleid." Bij de motivatie van de aanbevelingen die zijn overgenomen wordt inderdaad vaak verwezen naar het coalitieakkoord of bestaand (Europees) beleid en regelgeving, en minder vaak naar beleid dat nog ontwikkeld moet worden. Hoewel het NBK zijn advies aanbood toen de kabinetsonderhandelingen nog bezig waren en dit advies dus mogelijk een rol heeft gespeeld in deze gesprekken, kan dit niet worden opgemaakt uit de kabinetsreactie. In geen van de toelichtingen wordt aangegeven dat de aanbevelingen van het NBK eraan hebben bijgedragen dat een voorstel in het regeerakkoord is opgenomen. Dit betekent niet dat dit niet het geval was, maar wel dat voor de lezer van de kabinetsreactie niet is vast te stellen of dit het geval was.

Aangezien op het moment van het schrijven van dit rapport nog meerdere vervolgstappen in het proces volgen, zoals de bespreking van de kabinetsreactie in de Tweede Kamer, is het niet mogelijk om een inhoudelijke analyse te maken van de mogelijke impact van het NBK op beleid. Wel kunnen we aangeven hoe er in andere landen is omgegaan met de aanbevelingen van klimaatberaden en welke lessen hieruit te trekken zijn. Ook kunnen we aangeven hoe vervolgonderzoek naar de opvolging en impact van het NBK kunnen worden opgezet.

Overgenomen aanbevelingen in vergelijkend perspectief

We beginnen met de internationale vergelijking, waarbij we specifiek kijken naar de drie cases die in het vorige rapport ook aan bod kwamen, te weten, Frankrijk, Ierland en Schotland. Box 2a geeft een overzicht van hoe er in deze drie landen werd gereageerd op het advies van het burgerberaad. Samengevat zijn uit de internationale vergelijking dus de volgende belangrijke lessen te trekken voor de analyse van de impact van het NBK. Let op:

- de tijd die nodig is voor implementatie: de uitvoering van aanbevelingen kost tijd (cf. Frankrijk)
- aansluiting bij bestaand beleid (cf. Schotland)
- aansluiting bij regeringsbevoegdheden (cf. Schotland)
- de rol van de Tweede Kamer (cf. Ierland)

Voor nu geldt dat we (nog) geen informatie over de daadwerkelijke impact hebben, wat uiteraard *niet* hetzelfde is als dat het burgerberaad geen impact heeft. Om dit te

concluderen is het simpelweg te vroeg. Hier is het voorbeeld van Frankrijk wederom als een belangrijke waarschuwing: ondanks het *gevoel* dat dit burgerberaad weinig impact had, blijkt het na vijf jaar wel degelijk zo dat dit burgerberaad duidelijk tastbare beleidsimpact heeft gehad. Impact kost tijd.

Dat betekent niet dat je altijd impact ziet als je maar lang genoeg wacht. De Schotse casus laat zien dat bij een afwachtende en vage kabinetsreactie niet kan worden verwacht dat de impact groot zal zijn, ook niet als na vijf jaar een inventarisatie van de impact wordt gemaakt. Omdat nog zoveel aanbevelingen besproken moeten worden in de Tweede Kamer is het nog niet te zeggen hoe groot de impact van het NBK mogelijk zal zijn: Nederland kan Schotland achternagaan, maar ook Frankrijk.

Box 2a Verdieping: respons op aanbevelingen in andere landen

In deze verdiepende box geven we een overzicht inzake hoe de regering in andere landen reageerde op de aanbevelingen van klimaatberaden. Er is met name veel informatie beschikbaar over de Franse en Schotse casussen. Waar mogelijk verwijzen we naar originele bronnen.

Frankrijk. In de Franse casus was er geen directe puntsgewijze reactie van het kabinet. De officiële reactie van President Macron was om de aanbevelingen 'zonder filter' voor te leggen aan het parlement. Toch werden drie voorstellen tegengehouden door President Macron. De overige 146 voorstellen werden voorgelegd aan het parlement. Daar werden veel voorstellen afgezwakt of (deels) tegengehouden (Averchenkova, Koehl & Smith 2025: 10). Ook werd uiteindelijk geen van de drie door het burgerberaad voorgestelde referenda gehouden.

Tijdens de laatste bijeenkomst na het burgerberaad werd de politieke reactie op de aanbevelingen van het burgerberaad besproken en gaven veel van de aanwezige deelnemers aan dat ze teleurgesteld waren in de reactie. Gemiddeld gaven de aanwezige deelnemers de reactie een 3,3 op 10 (Convention Citoyenne pour le Climat, 2021: 161). Desalniettemin kwam een uitgebreide analyse van de opvolging van de aanbevelingen vijf jaar na het overhandigen van het advies tot de conclusie dat 20% van de aanbevelingen volledig is omgezet naar beleid en 51% deels is omgezet (Averchenkova, Koehl & Smith 2025:10). Dit gaat in tegen het heersende beeld dat het Franse burgerberaad geen of nauwelijks impact had. Een belangrijke conclusie van de onderzoekers was daarom dat het tijd kost om te kunnen zien wat de beleidsimpact is van een burgerberaad. De onderzoekers stellen echter vast dat "[m]any commentators could not be that patient" (Averchenkova, Koehl & Smith 2025: 1). Een belangrijke les uit de Franse casus is daarom: wees geduldig en evalueer (beleids)impact pas na een drietal jaar.

Ierland. In Ierland reageerde het parlement eerst op de aanbevelingen, iets minder dan een jaar na het overhandigen van de aanbevelingen (Joint Committee on Climate Action, 2019), waarbij de aanbevelingen input vormden voor een advies aan de regering inzake klimaatwetgeving. Dit rapport was zeer uitgebreid (157 p.) en ging op alle 13 hoofdaanbevelingen in, en op drie van de vier 'aanvullende aanbevelingen'. Met uitzondering van de introductie van een co2-heffing voor landbouw (Joint

Committee on Climate Action, 2019: 66), steunde het parlement de aanbevelingen van het burgerberaad. Dit rapport had op zijn beurt een 'grote impact' op de klimaatwetgeving die later werd ingevoerd (Knoca, 2026). In Ierland speelde het parlement een grote rol bij de opvolging en impact van het klimaatberaad. Een belangrijke les uit de Ierse casus is dus om te kijken naar de rol van het betrekken van het parlement.

Schotland. De Schotse regering had de wettelijke verplichting om binnen zes maanden te reageren op de aanbevelingen van het burgerberaad. De regering reageerde tijdig, na iets minder dan zes maanden middels een uitgebreid rapport (162 p.) dat op alle 81 aanbevelingen van het burgerberaad in ging (Scottish government, 2021). Hoewel de regering uitgebreid ingaat op elk van de aanbevelingen is niet altijd duidelijk wat de regering concreet voorstelt qua actie. Ook spreekt de regering haar steun uit voor de grote meerderheid van de aanbevelingen, maar in veel gevallen gaat het *niet om steun voor de concrete aanbeveling zelf*, maar voor het principe achter de aanbeveling, waardoor het onduidelijk is hoeveel aanbevelingen daadwerkelijk overgenomen worden. Na de kabinetsreactie kwam het Schotse burgerberaad nog een laatste maal samen in februari 2022. Omdat de kabinetsreactie vrij onduidelijk was, kreeg het burgerberaad ook input vanuit de 'evidence group' (cf. Wetenschappelijke werkgroep) die per aanbeveling de kabinetsreactie scoorde op een vier-puntschaal gaande van niet overgenomen/genegeerd tot afdoende overgenomen om de onderliggende intentie van het burgerberaad te bereiken (Evidence Group, 2022: 3). Zeven van de 81 aanbevelingen krijgen de hoogste score. Vijf krijgen de laagste score. Daarbovenop scoren 16 reacties 'weinig tot geen verandering in beleid'. De meeste reacties (53/81) krijgen dus de score die wijst op deels overnemen van de aanbeveling, of van de achterliggende intentie. In een analyse van de impact van het Schotse burgerberaad concluderen Andrews et al. (2022: 140) in lijn met bovenstaande dat de beleidsimpact zeer beperkt was:

> "A third of recommendations appear to broadly match existing or planned policy, with around a fifth being explored by government in some way albeit with no commitment to implementing. Over a third of recommendations include policy that will not be taken forward. Whilst 14 recommendations relate to UK Government reserved matters, the Scottish Government committed to contacting the UK Government about these, and has done so".

De Schotse kabinetsreactie werd door de aanwezige deelnemers tijdens de laatste bijeenkomst van het burgerberaad dan ook als teleurstellend ervaren en het burgerberaad zag zich genoodzaakt om een open brief te publiceren met een stevige oproep aan de regering:

> "Government needs to think less about what they can't do and instead demonstrate a positive attitude, thinking hard about how they can make things happen" (Scotland's Climat assembly, 2022: 1).

Een belangrijke les uit de Schotse casus is dus om op precieze wijze te onderzoeken in hoeverre de aanbevelingen van het beraad daadwerkelijk aansloten bij het

bestaande beleid, en in hoeverre ze gaan over onderwerpen waar de regering bevoegd voor is.

2.5 Reflectie en evaluatie inzake kabinetsreactie

Een van de lessen uit de ervaring met het Burgerforum Kiesstelsel nu zo'n 20 jaar geleden was dat politieke opvolging van de aanbevelingen van een burgerberaad niet vanzelfsprekend is. Destijds zijn de aanbevelingen van het burgerforum door een nieuw kabinet in een korte brief met een slechts zeer beperkte inhoudelijke onderbouwing terzijde geschoven. Deze les werd verankerd in:

Randvoorwaarde 4: 'Het maken van heldere afspraken over politieke opvolging'.

In het eerste rapport gingen we hier al deels op in (p. 158-159). We kwamen toen tot de conclusie dat: "[d]e kans op politieke opvolging immers verhoogd [kan] worden door heldere afspraken, maar het is niet de enige factor die dit bepaalt".

Inmiddels kunnen we vaststellen dat het kabinet ook daadwerkelijk binnen de zes maanden met zijn reactie is gekomen, een reactie die bovendien aan meerdere kenmerken van procedurele rechtvaardigheid voldoet. Dit is bijzonder gegeven het feit dat het kabinet demissionair was tijdens de overhandiging, en er na enkele maanden een missionaire regering aantrad. Een belangrijk deel van de verklaring waarom dit gelukt is, lijkt te liggen in de ambtelijke betrokkenheid tijdens de voorbereiding en het verloop van het NBK zodat reeds voorbereidingen getroffen konden worden voor en vlak na de overhandiging. In de periode na de overhandiging werd in een intensief proces waarbij een groot aantal ambtenaren van de verschillende betrokken ministeries een rol speelde, gewerkt aan de kabinetsreactie. Het werken aan de hand van verschillende scenario's van de kabinetsreactie heeft hier mogelijk ook aan bijgedragen.

Hoewel de politieke context waarin dit burgerberaad plaatsvond uitzonderlijk genoemd kan worden en deze onduidelijkheid met zich meebracht voor het proces van opvolging, is het gelukt om tijdig een volledige en helder onderbouwde kabinetsreactie aan te bieden. De tijdens de voorbereiding van het burgerberaad opgezette governance-structuur (waar na de overhandiging van het advies op kon worden voortgebouwd) is hierbij van groot belang geweest. Ambtenaren van de aan de ambtelijke werkgroep deelnemende departementen waren reeds betrokken en er lag een stevige basis voor ambtelijke samenwerking bij de opvolging. Ook de initiatieven van de projectorganisatie gericht op het delen van de werkwijze en het advies van het NBK droegen bij aan het vasthouden van de aandacht voor het NBK en het agenderen van de aanbevelingen bij bedrijven, maatschappelijke en ambtelijke organisaties en de politiek.

De hierboven genoemde elementen zijn belangrijk voor een succesvolle politieke opvolging. Op dit moment blijven echter nog vele zaken open, zoals de behandeling van de reactie in de Tweede Kamer en de laatste bijeenkomst van het NBK die een terugblik

werpt op de kabinetsreactie. Voor nu kan wel voorzichtig geadviseerd worden om bij een volgend burgerberaad een passende governance-structuur wederom met een vroeg betrokken ambtelijke werkgroep op te zetten. Daarbij is het zinvol om bijvoorbeeld bij de bijeenkomst waarin het burgerberaad over de aanbevelingen beslist, deelnemers ook een vertegenwoordiger te laten kiezen per aanbeveling en deze deel te laten uitmaken van een 'team opvolging'. Deze deelnemers kunnen dan in contacten met de ambtenaren die de kabinetsreactie voorbereiden fungeren als contactpersoon en waar nodig de onderliggende intenties van aanbevelingen verduidelijken. Tot slot adviseren we om expliciet budget vrij te maken voor de projectorganisatie ten behoeve van de opvolgingsfase.

Een belangrijke kanttekening die hierbij moet worden gemaakt, gaat over de politieke context. Hoewel de organisatie veel aandacht heeft besteed aan de betrokkenheid van zowel het kabinet als de Tweede Kamer, kon niet worden voorkomen dat met name de politieke betrokkenheid van de Tweede Kamer niet altijd optimaal was. De val van het kabinet tijdens het verloop van het NBK heeft hier uiteraard aan bijgedragen.[15] Het werken met rapporteurs van de Tweede Kamer en op uiteenlopende manieren en momenten betrekken van Kamerleden bij het burgerberaad heeft zonder meer bijgedragen aan betrokkenheid van de Tweede Kamer in een moeilijke politieke context (zie ook rapport 1 p. 158-159). In hoeverre dit heeft geholpen bij de bespreking van het advies en de kabinetsreactie in de Tweede Kamer zal later blijken: dit is op dit moment nog niet vast te stellen, maar is uiteraard wel relevant, zeker gegeven het feit dat over 18 aanbevelingen nog besloten moet worden.[16] Op dit punt luidt onze aanbeveling daarom: onderzoek en evalueer te gepasten tijde ook de opvolging en impact van het NBK. Hieronder gaan we daar dieper op in.

Blik vooruit: suggesties voor een toekomstige analyse van opvolging en impact

Zoals eerder meermaals vermeld, is het nog te vroeg om een impactanalyse te kunnen maken. Wel kunnen we aanbevelingen doen over hoe een dergelijke impactanalyse in de toekomst vorm te geven. Daarbij zijn twee zaken belangrijk: wat te evalueren en hoe dat te evalueren?

---

[15] Hoewel het instellingsbesluit pas werd ondertekend na de val van Rutte IV zou je hier zelfs kunnen spreken van meerdere kabinetsvallen. aangezien het demissionaire kabinet nog een keer 'viel' toen NSC het demissionaire kabinet verliet. Daarnaast moest sowieso ook rekening gehouden worden met meerdere wisselingen in Kamerleden en bewindspersonen.

[16] Overigens hebben ondertussen wel al twee technische briefings plaatsgevonden over de kabinetsreactie, op 10 september. Tijdens deze briefings kwamen CE-Delft (impactanalyse), TNO (rechtvaardigheidsanalyse) en drie bij de kabinetsreactie betrokken ministeries aan bod (te weten: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat; Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur; Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat).

- *Impact op wat?*

Hoewel burgerberaden expliciet gericht zijn op het ontwikkelen van beleidsadvies en hun impact dus gericht is op beleid (Harris, 2019; OECD, 2021; Smith, 2024), kan deze impact veel breder zijn. Zo kunnen burgerberaden ook een impact hebben op het publieke debat in de bredere samenleving; en kan een impact van burgerberaden ook zijn dat zij het bredere debat over democratische vernieuwing aanjagen (cf. Michels & Binnema, 2019: 752).[17] Hoewel het zeker nuttig kan zijn om de impact breder te analyseren (zie ook Jacquet & Van der Does, 2021), was een belangrijk doel van het Nationaal Burgerberaad Klimaat impact op beleid. De specifieke aandacht voor de kabinetsreactie, ook in de media, en de grote aandacht voor politieke verankering in de tien randvoorwaarden wijzen er allemaal op dat het zelfs het primaire doel van het burgerberaad was om beleidsimpact te hebben.[18] Het startdocument over het burgerberaad geeft bovendien ook expliciet aan dat de rationale voor het instellen van het burgerberaad was om "inwoners actief te willen betrekken bij het klimaatbeleid" (Minister voor Klimaat en Energie, 2022: 3). Impact op beleid dient dus centraal te staan in een analyse van de politieke opvolging.[19] Natuurlijk kan het zinvol zijn om ook breder te kijken naar impact bovenop de beleidsimpact. Hieronder zullen we eerst uitgebreider ingaan op hoe onderzoek naar beleidsimpact te onderzoeken, daarna zullen we ingaan op andere vormen van impact en hoe deze te onderzoeken.

- *Hoe impact op beleid te onderzoeken?*

Dit brengt ons bij de vervolgvraag hoe deze beleidsimpact te onderzoeken. Lange tijd was dit in de wetenschappelijke en grijze literatuur een onderwerp waar nauwelijks aandacht voor was. De evaluatiecriteria van de OECD op dit vlak zijn bv. erg oppervlakkig (OECD, 2021). Een belangrijke reden hiervoor is de analytische complexiteit: dit is lastig te onderzoeken (Vrydagh & Caluwaerts, 2025:118). Als beleidsimpact al werd onderzocht dan werd dit gedaan door middel van de zogenaamde 'congruentie-methode': aanbevelingen en beleid werden naast elkaar gelegd en gematcht. Als aanbevelingen matchten met ingevoerd beleid na afloop van het burgerberaad dan was er sprake van impact (zie bv. Michels & Binnema, 2019). Deze methode negeert echter dat een dergelijke 'match' ook het gevolg kan zijn van al reeds bestaande plannen van een regering waarbij het burgerberaad toevallig adviseert in dezelfde richting. Kortom, een dergelijke onderzoeksmethode laat niet toe om de meerwaarde van het burgerberaad te onderzoeken. Dit is relevant voor het NBK, omdat

[17] Dit laatste type impact kan zelfs plaatsvinden zonder dat er daadwerkelijke specifieke beleidsimpact plaatsvond. Een voorbeeld hiervan is de Belgische G1000 die geen beleidsimpact had, maar wel op termijn een rol speelde in het oprichten van het eerste permanente burgerberaad in Ostbelgien en Brusselse permanente klimaatburgerberaad.

[18] Uiteraard fungeerde hierbij als secundaire doel ook om kennis op te doen over het instrument om zodoende te kunnen leren voor toekomstige burgerberaden (cf. randvoorwaarde 10).

[19] Een aanvullende reden hiervoor is dat er bovendien het risico bestaat dat er altijd wel iets van impact gevonden wordt als de term impact heel breed wordt gedefinieerd. De conclusie moet ook kunnen zijn: de impact was beperkt.

dit net één van de kritiekpunten was op de kabinetsreactie: er wordt dan wel 50% van de aanbevelingen overgenomen, maar in hoeverre is dit in lijn met bestaand beleid?

Een recent ontwikkelde onderzoeksmethode, de 'sequential impact matrix framework' (Vrydagh & Caluwaerts, 2025) is dan ook beter geschikt om de beleidsimpact van het NBK te analyseren. Deze methode matcht de aanbevelingen van het burgerberaad niet enkel met beleid, maar ook met de preferenties van de regeringspartijen voorafgaand aan de uitkomst van het burgerberaad. In het geval van het NBK is dit extra relevant, omdat de coalitieonderhandelingen plaatsvonden na de overhandiging van het advies en daarmee in de periode tussen overhandiging en kabinetsreactie. Het sequential impact matrix framework laat een genuanceerde analyse toe, waarbij de conclusie niet enkel is of een aanbeveling wordt overgenomen en al dan niet in lijn is met *bestaande* beleid.

Zo is het ook mogelijk dat een aanbeveling bijvoorbeeld *verrijkend* werkte (als aanvulling op bestaand beleid); *helemaal nieuw* was (als een regering geen beleid gepland had op het thema); de *koers wijzigde* (als het voorgenomen beleid verandert van richting door de aanbeveling) dan wel voorgenomen beleid dat tegen de richting van aanbeveling ging, *tegenhield*.

Een bijkomend voordeel van deze theoretische benadering is dat het de aandacht vestigt op het in het regeerakkoord voorgenomen beleid, iets wat in het geval van het NBK zeer relevant is: de aanbevelingen kunnen ook tijdens de coalitieonderhandelingen een rol gespeeld hebben en in het achterhoofd van de onderhandelaars hebben gezeten. We adviseren dus om beleidsimpact via de *sequential impact matrix framework* te analseren.

Om dit te onderzoeken is een multi-methode onderzoeksopzet het meest geschikt. Enerzijds is een inhoudsanalyse van (1) de partijprogramma's, (2) het coalitieakkoord, (3) de aanbevelingen en (4) daadwerkelijk beleid na het burgerberaad belangrijk.[20] Anderzijds is ook meer kwalitatief onderzoek waarbij er interviews gedaan worden met betrokkenen belangrijk om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke rol van de aanbevelingen bij de ontwikkeling van beleid. Het gaat dan om interviews met politieke betrokkenen; ambtelijke betrokkenen; betrokkenen vanuit de projectorganisatie; en waar relevant inhoudelijke experts. Wat betreft het moment waarop dit onderzoek het beste uitgevoerd kan worden, gaat het om een afweging tussen twee zaken: het onderzoek vindt idealiter plaats op een moment dat de opvolging nog vers genoeg in de geesten zit van de betrokkenen; maar tegelijk ook op een moment waarop er voldoende tijd overheen gegaan is om daadwerkelijk beleidsimpact te hebben. Wij adviseren daarom om een dergelijk onderzoek te starten anderhalf á twee jaar na de overhandiging, beginnend met het kwalitatieve deel van het onderzoek. Na verloop van

[20] Michels en Binnema (2019) hebben ook gekeken naar in hoeverre politici het burgerberaad gebruiken om hun eigen opvattingen te legitimeren. Dit kan ook een eventuele interessante aanvulling zijn op de bovenstaande voorgestelde studie.

tijd worden herinneringen immers onbetrouwbaarder. Het documentanalyse deel, en dan met name de beleidsacties kunnen echter beter later onderzocht worden, daar is twee a drie jaar na de overhandiging realistischer.

- *Hoe bredere impact te onderzoeken?*

Naast beleidsimpact kan een burgerberaad ook een bredere impact hebben op de samenleving. Ook kan het zijn dat een burgerberaad het bredere debat over participatie en democratische vernieuwing aanjaagt (cf. Michels & Binnema, 2019: 752).[21] Meer specifiek maken Michels en Binnema (2019: 752) een onderscheid tussen de instrumentele en conceptuele impact die een burgerberaad kan hebben. Instrumentele impact gaat over de impact van de aanbevelingen van het burgerberaad. Conceptuele impact gaat over de impact die een burgerberaad heeft op hoe actoren kijken naar participatie en democratische vernieuwing. Daarnaast maken de auteurs een onderscheid tussen politieke en sociale impact. Politieke impact gaat over de politieke arena, sociale impact over impact op civil society, het middenveld en de bredere samenleving.

Als we beide elementen combineren krijgen we het volgende onderscheid en daaraan gerelateerde onderzoeksvragen:

1. Politieke instrumentele impact. Welke impact hebben de aanbevelingen van het burgerberaad op beleid? (cf. supra)
2. Politieke conceptuele impact. Welke impact heeft het burgerberaad op het debat over burgerparticipatie en democratische vernieuwing?
3. Sociale instrumentele impact. Welke impact hebben de aanbevelingen van het burgerberaad op civil society, het middenveld en de bredere samenleving?
4. Sociale conceptuele impact. Welke impact heeft het burgerberaad op het debat over burgerparticipatie en democratische vernieuwing binnen civil society, het middenveld en de bredere samenleving?

Om de politieke instrumentele en conceptuele impact te onderzoeken kan gebruik gemaakt worden van een inhoudsanalyse van parlementaire debatten en relevante beleidsdocumenten in combinatie met interviews met betrokken actoren (zowel ambtelijk als politiek). Om de sociale instrumentele en conceptuele impact te onderzoeken kan een combinatie gemaakt worden van documentanalyse en interviews met relevante civil society en middenveldorganisaties en een inhoudsanalyse van mediaberichtgeving over de aanbevelingen van het NBK en berichtgeving over het instrument burgerberaad over een langere periode. Zo kan bv. onderzocht worden of

[21] De OECD guidelines (2021: 21-22) kunnen hier ook gebruikt worden maar zijn behoorlijk smal: ze benadrukken vooral de eerder genoemde beleidsimpact en 'aftercare' van de deelnemers. We raadden daarom eerder het werk van Michels en Binnema (2019) aan.

middenveldorganisaties expliciet aanbevelingen omarmen (of afwijzen) en of ze bv. zelf deliberatieve vormen van participatie omarmen/afwijzen n.a.v. het NBK.

Deze vormen van impact gaan over impact op het macroniveau. Een burgerberaad kan echter ook impact hebben op het microniveau en fungeren als een vorm van burgerschapsvorming voor de deelnemers. Effecten op burgerschapsvorming bij de bredere samenleving zijn onwaarschijnlijker: een eenmalig burgerberaad leidt waarschijnlijk niet tot aantoonbare effecten wat betreft een verandering in de democratische cultuur van een land, al kan het wel een beweging in gang zetten en een voorbeeldfunctie hebben. Zo kan een burgerberaad laten zien dat het mogelijk is om over een gepolariseerd onderwerp met een diverse groep deelnemers toch tot breed gedragen aanbevelingen te komen (cf. Rapport 1). Uiteraard kan het bovendien ook zo zijn dat eventuele burgerschapseffecten van deelnemers ook doorwerken op hun naaste omgeving. Dit kan onderzocht worden middels vragenlijstonderzoek bij en interviews met de voormalig deelnemers.

Hoewel we adviseren om beleidsimpact centraal te stellen in een impactanalyse, bevelen we ook aan om te kijken of het zinvol is om een bredere impactanalyse uit te voeren. Zeker in het geval van het NBK, waar expliciet ingezet is op contacten met maatschappelijke en overheidsorganisaties, is dit een zinvolle toevoeging.

Hoofdstuk 3. Betrokkenheid bredere samenleving

De betrokkenheid van de bredere samenleving voor, tijdens en na het burgerberaad hebben we onder andere geëvalueerd door die bredere samenleving zelf te bevragen over hun bekendheid met en steun voor (onderdelen van) het NBK. We hebben op drie momenten een vragenlijst afgenomen onder een steekproef van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder. De vragenlijsten zijn uitgezet via het LISS-panel van Centerdata (zie gedetailleerde onderzoeksverantwoording in Rapport 1, p. 177-178). Over de vragenlijsten van december 2024 (voor de start van het NBK) en december 2025 (na het overhandigen van het advies) hebben we in Rapport 1 reeds verslag gedaan.

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de betrokkenheid van de bredere samenleving na de kabinetsreactie. In juli 2026, een maand na de kabinetsreactie, namen we een derde, kortere vragenlijst af. In totaal deden 2.114 respondenten mee aan deze derde meting. Daarvan hadden 790 respondenten niet eerder aan het onderzoek meegedaan. Deze steekproef van nieuwe respondenten is toegevoegd om te voorkomen dat ze via een eerdere vragenlijst kennis hebben genomen van het NBK.

In paragraaf 3.1 bespreken we de bekendheid van de bredere samenleving over het NBK en de kabinetsreactie. In paragraaf 3.2 gaan we in op de publieke steun voor het NBK in het algemeen en de tevredenheid met de kabinetsreactie.

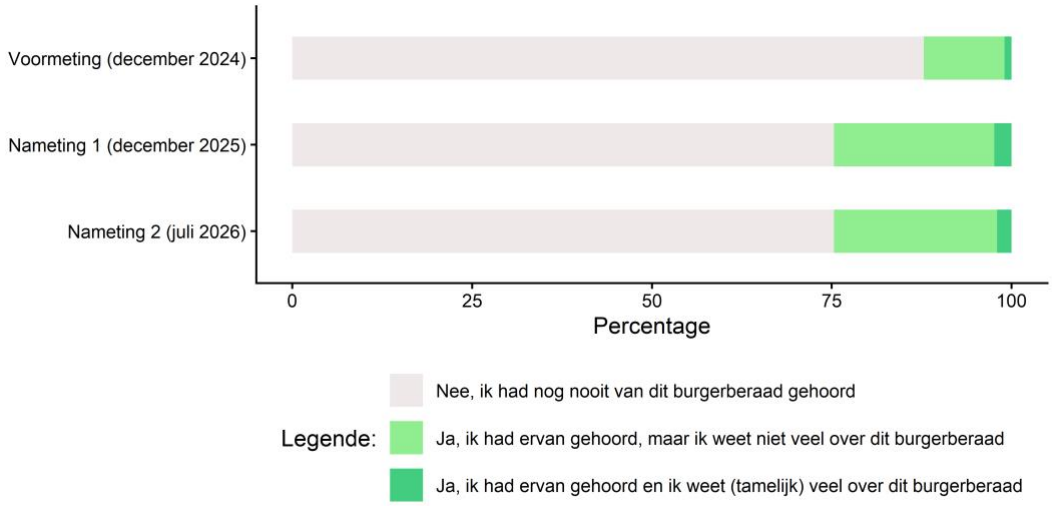
3.1 Bekendheid met het NBK

Bekendheid over de tijd

In december van 2025 gaf ongeveer 25% van de respondenten aan gehoord te hebben over het NBK. In vergelijking met andere nationale burgerberaden is dat relatief laag (zie Rapport 1, p. 142). Met name de groep die aangeeft er (tamelijk) veel over te weten is met 2% klein.

In juli 2026, een half jaar na de overhandiging van het advies van het burgerberaad aan het kabinet, was de bekendheid onveranderd (zie Figuur 3.1a). Onder een nieuwe steekproef van respondenten, die dus nog niet eerder zijn bevraagd over het NBK, gaf weer ongeveer 25% aan ervan gehoord te hebben, waarvan 2% zegt er (tamelijk) veel over te weten. De kabinetsreactie lijkt dus niet tot meer bekendheid geleid te hebben, maar omgekeerd is met het verstrijken van de tijd de bekendheid ook niet afgenomen.

Figuur 3.1a Bekendheid met het NBK



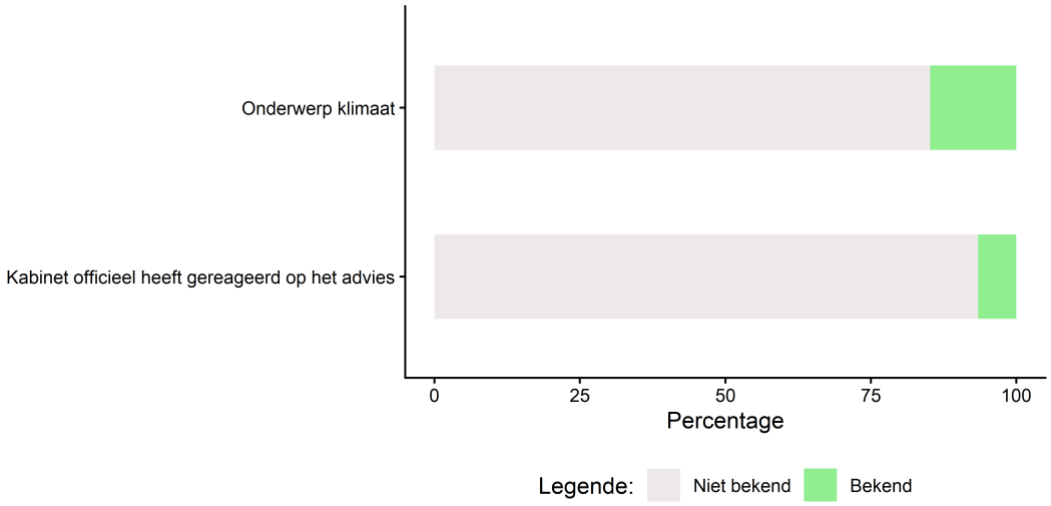
Noot: N voormeting (meting 1, december 2024) = 1568, N nameting 1 (meting 2, december 2025) = 904, N nameting 2 (meting 3, juli 2026) = 901. Gebruikte vraag nameting 2: "In 2025 heeft er in Nederland een Nationaal Burgerberaad Klimaat plaatsgevonden. Het burgerberaad bestond uit een willekeurige groep 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 je 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 ook gedetailleerde onderzoeksverantwoording in Rapport 1).

Bekendheid met de kabinetsreactie

Dat het kabinet officieel heeft gereageerd op de aanbevelingen van het NBK was bekend bij 8% van de respondenten (zie Figuur 3.1b). Gegeven dat ongeveer 15% van de respondenten wist dat klimaat het onderwerp van het burgerberaad was – een kenmerk waarvan we verwachtten dat de meeste mensen er bekend mee zouden zijn – ligt 8% bekendheid met de kabinetsreactie in de lijn der verwachting. Desondanks betekent dit dat verreweg de meeste Nederlanders niet bekend zijn met de kabinetsreactie (noch met het burgerberaad[22]).

[22]Het instrument burgerberaad is bovendien een relatief onbekend fenomeen in vergelijking met bijvoorbeeld een referendum (zie bv. Den Ridder et al., 2021). Hoewel een nationaal burgerberaad kan bijdragen aan de bekendheid van het instrument zelf, zien we dat de bekendheid van het NBK lager is dan vergelijkbare burgerberaden (zie Rapport 1).

Figuur 3.1b Bekendheid met kabinetsreactie



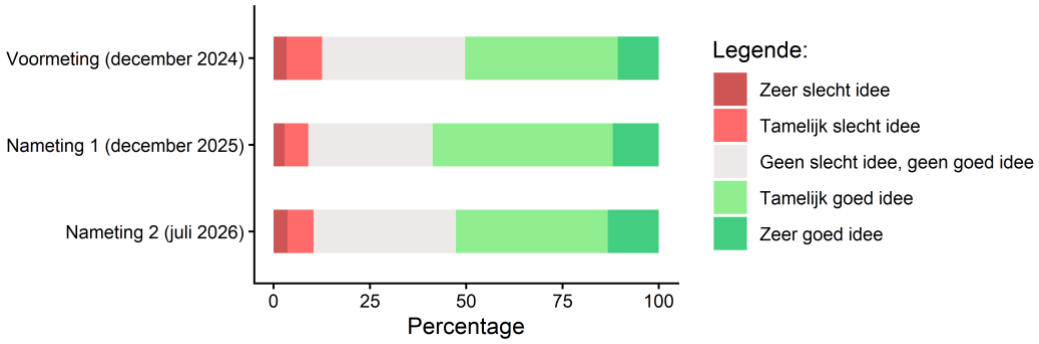
Noot: N = 901 (meting 3, juli 2026). Gebruikte vragen: "Was het buitenom het invullen van deze vragenlijst en eerdere vragenlijsten in het LISS-panel bij u bekend of niet bekend dat …het burgerberaad ging over klimaat / … het kabinet officieel heeft gereageerd op het advies van het burgerberaad". In deze analyses zijn alleen respondenten meegenomen die niet in eerdere metingen zijn bevraagd over het NBK 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?"

3.2 Publieke steun voor het NBK

Publieke steun over de tijd

Met drie metingen onder de brede samenleving, is het ook mogelijk veranderingen over de tijd in kaart te brengen. In Figuur 3.1a was al te zien dat bekendheid bij de eerste nameting (december 2025) gestegen was ten opzichte van de voormeting (december 2024), en daarna bij tweede nameting (juli 2026) gelijk is gebleven. In Figuur 3.2a is de verandering in publieke steun weergegeven. Over het algemeen is de steun onder de brede samenleving voor het NBK relatief stabiel. Ongeveer 50% vind het een (zeer) goed idee dat het NBK is georganiseerd, en rond de 10% vindt het een (zeer) slecht idee.

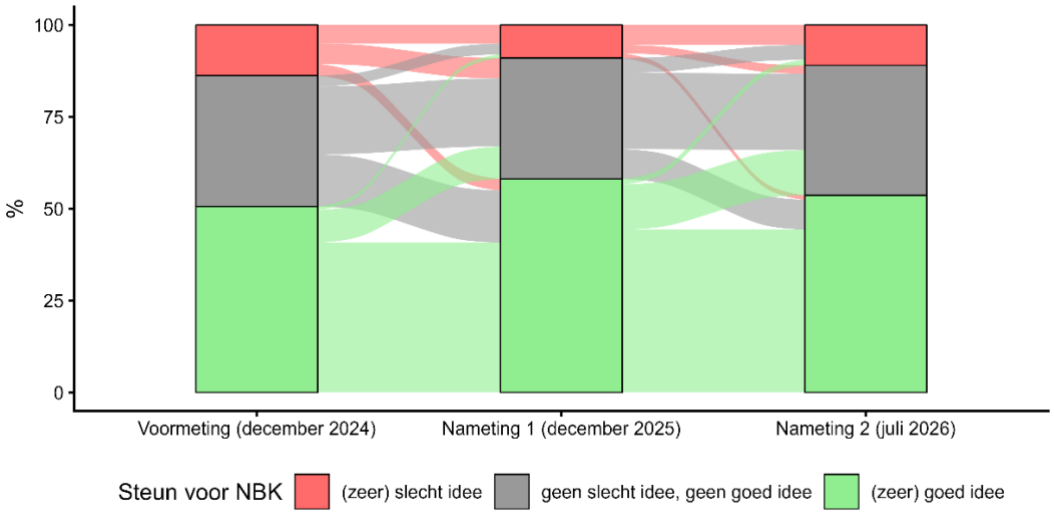
Figuur 3.2a Steun voor het NBK



Noot: N voormeting (meting 1, december 2024) = 1368, N nameting 1 (meting 2, december 2025) = 1758, N nameting 2 (meting 3, juli 2026) = 1947. 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 nameting 1 13,5% en in nameting 2 7,7%.

Hoewel het algemene beeld relatief stabiel is, zien we in Figuur 3.2b dat er op individueel niveau wel enkele veranderingen hebben plaatsgevonden. In deze figuur zijn respondenten meegenomen die alle drie de metingen hebben meegedaan en driemaal een geldig antwoord hebben gegeven op de vraag over steun voor het NBK. Tussen de voormeting en eerste nameting zien we dat respondenten uit de middencategorie ('geen slecht idee, geen goed idee') een iets meer uitgesproken mening kregen, waarbij de meeste opschoven naar de categorie '(zeer) goed idee'. Tussen december 2025 en juli 2026 zagen we dan weer een relatief groter deel van de respondenten van '(zeer) goed idee' naar de middencategorie bewegen. Verder valt op dat een deel van de respondenten die het in december 2024 nog een (zeer) slecht idee vonden, in december 2025 positiever was. Desondanks blijkt ook uit deze figuur dat de meeste respondenten niet veranderd zijn in hun houding ten aanzien van het NBK.

Figuur 3.2b Verandering in steun onder respondenten die drie metingen hebben deelgenomen

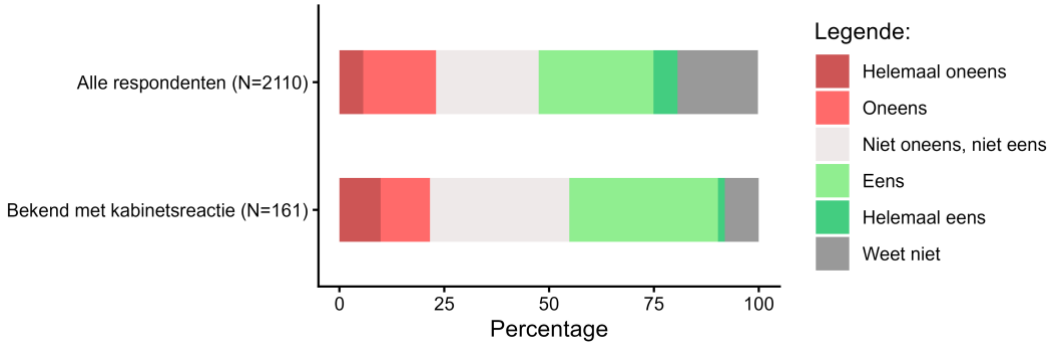


Noot: N=790 (alleen respondenten die aan alle drie de metingen hebben deelgenomen en een geldig antwoord hebben gegeven). Gebruikte vraag: "Vindt u het een slecht of goed idee dat het Nationaal Burgerberaad Klimaat is georganiseerd?".

Tevredenheid met de kabinetsreactie

In Figuur 3.2c is de tevredenheid van de bredere samenleving met de kabinetsreactie weergegeven. Hoewel we in de vragenlijst een korte toelichting over de kabinetsreactie hebben gegeven, geeft 23% van de respondenten aan het antwoord op deze vraag niet te weten. We hebben daarom een opsplitsing gemaakt tussen 1) *alle* respondenten en 2) de sub-groep van de respondenten die bekend zijn met het feit dat het kabinet op de aanbevelingen heeft gereageerd. In die laatste groep (die dus bekend is met de kabinetsreactie), is ongeveer 22% het (helemaal) oneens met de stelling, heeft 33% geen uitgesproken mening, is 37% het (helemaal) eens en weet 8% geen antwoord te geven.

Figuur 3.2c Tevredenheid kabinetsreactie



Noot: N = 2110 (alle respondenten); N = 161 (alleen respondenten die bekend zijn met kabinetsreactie; meting 3, juli 2026). Gebruikte vragen: "Op 29 mei 2026 heeft het kabinet gereageerd op het advies van Nationaal Burgerberaad Klimaat. Het kabinet wil in ieder geval de helft van de aanbevelingen uitvoeren. Over nog eens een kwart neemt het kabinet later een besluit. In hoeverre ben je het eens met de volgende uitspraken: Ik ben tevreden met de reactie van het kabinet".

De meningen over de kabinetsreactie zijn dus redelijk verdeeld. Hierbij willen we opmerken dat deze respondenten weliswaar bekend zijn dat het kabinet heeft gereageerd op de aanbevelingen, maar dat dit nog niet betekent dat men volledig op de hoogte is van de inhoud van die kabinetsreactie. Het is daarom belangrijk om voorzichtig te zijn met het trekken van conclusies op basis van deze cijfers. Tevredenheid met de kabinetsreactie onder de bredere samenleving is niet per definitie gebaseerd op een inhoudelijk oordeel over die kabinetsreactie zelf, maar lijkt ook ingestoken zijn door iemands algemene houding ten aanzien van de politiek en de regering.

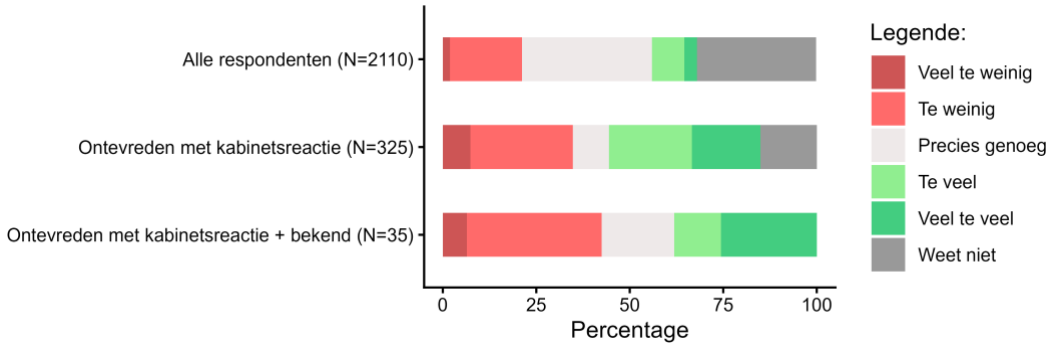
De tevredenheid met de kabinetsreactie hangt – ook onder de groep die bekend is met de kabinetsreactie – samen met het *vertrouwen in de regering* (zie Figuur B1, Bijlage 1). De algemene tevredenheid met de kabinetsreactie hangt niet significant samen met de mening over klimaatbeleid (zie ook Figuur B1).

Wat hierbij relevant is om uit te diepen, is de vraag waar ontevredenheid met de kabinetsreactie vandaan komt. We hebben respondenten de vraag voorgelegd of ze vinden dat het kabinet te weinig, precies genoeg of juist te veel van de aanbevelingen van het burgerberaad van plan is op te volgen. In figuur 3.2d zien we dat onder de groep die ontevreden is met de kabinetsreactie rond de 40% vindt dat er te weinig aanbevelingen van het burgerberaad worden opgevolgd en rond de 40% vindt dat er te veel aanbevelingen worden opgevolgd. Ontevredenheid met de kabinetsreactie gaat dus beide kanten op.

Waar de mening over klimaatbeleid niet significant samenhangt met de algemene tevredenheid met de kabinetsreactie (zie Figuur B1, Bijlage 1), hangt die wel samen met de tevredenheid over het aantal aanbevelingen dat wordt overgenomen.

Respondenten die vinden dat klimaatmaatregelen niet ver genoeg gaan, vinden vaker dat er te weinig aanbevelingen zullen worden overgenomen; respondenten die vinden dat klimaatmaatregelen te ver gaan, vinden vaker dat er te veel aanbevelingen zullen worden overgenomen.

Figuur 3.2d Kabinet wil te weinig/te veel aanbevelingen uitvoeren



Noot: N = 2110 (alle respondenten met geldig antwoord'); N = 325 (alleen respondenten die ontevreden zijn met kabinetsreactie); N = 35 (alleen respondenten die ontevreden zijn met kabinetsreactie en bekend zijn met kabinetsreactie. Gebruikte vragen: "Vind je dat het kabinet te weinig of te veel aanbevelingen van het Nationaal Burgerberaad wil gaan uitvoeren?" (meting 3, juli 2026).

3.3 Reflectie en evaluatie van betrokkenheid samenleving

Na deze bespreking van hoe de bredere samenleving na de kabinetsreactie keek naar het NBK en de kabinetsreactie, keren we voor een laatste keer terug naar randvoorwaarde 8.

Randvoorwaarde 8: Het vaststellen van betrokkenheid van de samenleving na het burgerberaad.

In rapport 1 zijn we reeds ingegaan op de betrokkenheid van de bredere samenleving voor, tijdens en vlak na[23] het werken aan en overhandigen van het advies van het NBK. Hier deden we verschillende adviezen om de betrokkenheid te verhogen (zie Rapport 1, p. 162-164). In deze sectie bespreken we de betrokkenheid van de samenleving na de kabinetsreactie van het burgerberaad, aan de hand van de bekendheid, publieke steun en houding ten aanzien van de kabinetsreactie.

De bekendheid met het burgerberaad is in juli 2026, een maand na de kabinetsreactie, gelijk gebleven ten opzichte van december 2025, toen het advies werd aangeboden aan

[23] Te weten na aanbieding van het advies, in december 2025.

de Tweede Kamer en de regering. Onze aanbevelingen uit rapport 1 om de betrokkenheid te verhogen gelden dus nog steeds. De publieke steun voor het NBK is ook redelijk stabiel gebleven, met rond de 50% van de respondenten die het een (zeer) goed idee vond dat het NBK is georganiseerd en slechts 10% die het een (zeer) slecht idee vond (zie Figuur 3.2a). Tussen de voormeting (december 2025) en de eerste nameting (december 2026) heeft een deel van de respondenten een meer uitgesproken mening gekregen (zie Figuur 3.2b), maar de meeste respondenten zijn onveranderd in hun mening over het burgerberaad. Indien bij een toekomstig burgerberaad de publieke bekendheid hoger is en er meer publiek debat is, kan de publieke opinie ook meer uitgesproken zijn.

Als we vervolgens kijken de kabinetsreactie, zien we dat ook inzake de kabinetsreactie de bredere samenleving slechts in kleine mate op de hoogte was. Dit ligt wellicht aan de nog steeds relatief beperkte bekendheid van het burgerberaad. Hoewel bekendheid met een kabinetsreactie specifieke politieke kennis en interesse vereist – en een bekendheid van 8% met de kabinetsreactie in lijn der verwachting ligt – kan een hogere betrokkenheid van de bredere samenleving ook een positief effect hebben op de bekendheid met de kabinetsreactie. Indien de bredere samenleving zich in een eerder stadium betrokken voelt (zie Rapport 1, p. 163), zijn zij mogelijk ook meer geïnteresseerd in de politieke opvolging. Tot slot viel op dat de algemene tevredenheid met de kabinetsreactie niet samenhangt met mening over het klimaatbeleid. Ontevredenheid met de kabinetsreactie is zowel aanwezig onder mensen die vinden dat er te weinig aanbevelingen worden opgevolgd en onder mensen die vinden dat er te veel aanbevelingen worden opgevolgd (zie Figuur 3.2d).

De aanbevelingen die we eerder gaven om de communicatie met en naar de bredere samenleving toe beter vorm te geven (zie Rapport 1, p. 162-164), zijn dus ook relevant voor de fase van de kabinetsreactie.

Hoofdstuk 4. Overkoepelende reflectie op leren tijdens en van het NBK

Na deze bespiegelingen op de kabinetsreactie zoomen we verder uit naar een overkoepelend, meer procesmatig aspect van de evaluatie van het burgerberaad: leren en onderzoek tijdens en van het NBK (cf. randvoorwaarde 10). Het nationaal burgerberaad klimaat was het eerste nationaal burgerberaad sinds 2006. Dat maakte het relevant om tijdens en van het burgerberaad te leren, zoals ook gestipuleerd in de eerder genoemde randvoorwaarde 10, over het vaststellen van een aanpak inzake monitoring en leren (zie ook bv. Brenninkmeijer, 2021: 39-42). We maken hierbij een onderscheid tussen kortcyclisch leren (leren tijdens het proces) en langcyclisch leren (leren voor toekomstige burgerberaden).

4.1 Kortcyclisch leren

In deze paragraaf geven we een beknopt overzicht van de rol die kortcyclisch leren speelde bij het NBK en de activiteiten die ondernomen werden om kortcyclisch leren te faciliteren. Voor we hier dieper op ingaan, is het goed om stil te staan bij wat er kan begrepen worden onder kortcyclisch leren en waarom het zinvol is. Tijdens het interview met de projectorganisatie omschreef men kortcyclisch leren als 'We leren niet van ervaring, maar van het reflecteren op ervaring', waarbij men al tijdens het proces, niet aan het einde, wilde leren van de ervaring. In de praktijk waren er twee globale fases te onderscheiden: (1) de fase voorafgaand aan het NBK en (2) de fase tijdens het NBK.

Kortcyclisch leren in de ontwerpfase

Tijdens de ontwerpfase kon er nog niet geleerd worden van ervaringen. Daar was de reflectie dus vooral op basis van eerdere ervaringen los van het NBK.[24] Er werd in de ontwerpfase aan deskundigen en burgers gevraagd om te reflecteren op de uitgangspunten en grote lijnen van de opzet van het burgerberaad. Zo werd er gesproken met Nederlandse ervaringsdeskundigen inzake lokale burgerberaden, buitenlandse nationale experts en het internationale netwerk KNOCA, dat kennis verzamelt en verspreidt over klimaatburgerberaden. Ook werden er bv. sessies georganiseerd met communicatieprofessionals werkzaam bij het Rijk en werd waar mogelijk geleerd van de ervaringen met het Burgerforum Kiesstelsel. Een andere bron van informatie was een testgroep bestaande uit een diverse groep van elf Nederlanders die vijf keer samenkwam en input gaf tijdens de ontwerpfase (zie ook OFL, 2026: 165). Ook heeft men toen uitvoerders aanhaakten, om bv. de loting uit te voeren, bij hen de

[24] Puur semantisch gezien was hier dus niet altijd sprake van kortcyclisch leren van de eigen ervaring, maar eerder van leren van de ervaring van anderen.

ontwerpkeuzes getoetst. Niet al deze informatie was relevant en bruikbaar en moest in veel gevallen vertaald worden naar de unieke context van het NBK.

Kortcyclisch leren tijdens het verloop van het NBK

Met de start van het burgerberaad, brak vanuit het oogpunt van kortcyclisch leren een nieuwe fase aan. Tijdens deze fase werd er gebruikt gemaakt van verschillende instrumenten om kortcyclisch te kunnen leren. In de ontwerpfase waren de uitgangspunten en grote lijnen van het opzet uitgedacht en dit werd tijdens het proces ingevuld.

Op de dag van de bijeenkomst werd met het kernteam en de gespreksbegeleiders teruggekeken. Na elke bijeenkomst vond op dinsdag een debriefing met het projectteam plaats, woensdag met de gespreksbegeleiders. Bij deze debriefing werd de bijeenkomst volledig doorgelopen zodat hier van geleerd kon worden voor de volgende bijeenkomst. Ook werden de uitvoerders gesproken voor een debriefing. Later werden ook gesprekken met deelnemers die betrokken waren in teams toegevoegd als bron van input voor kortcyclisch leren. Daarnaast werd ook veel informele 1-op-1 informatie verzameld. De maandag een week na elke bijeenkomst vond een databriefing met de onderzoekers plaats.

Dit proces was overigens op zichzelf ook een mooi voorbeeld van kortcyclisch leren, gaandeweg begon men daarin een ritme te vinden (OFL, persoonlijke communicatie, 2026). Hierbij is het van belang om te vermelden dat het hier om een 'schone versie' van het proces gaat: daarnaast kwam er tussentijds via allerlei kanalen gevraagd en ongevraagd advies binnen: de organisatie fungeerde de facto als een "sensory organ" (OFL, persoonlijke communicatie, 2026).

Onafhankelijk onderzoek in kortcyclisch leren: de databriefingcyclus

Een van de hulpmiddelen om kortcyclisch te kunnen leren waren de databriefings van de onafhankelijke onderzoekers. De methodiek van databriefings was geïnspireerd door het Schotse klimaatburgerberaad dat deze praktijk pionierde.[25] Ter voorbereiding van de databriefings spraken de onderzoekers Stephen Elstub, die betrokken was bij de Schotse databriefings. Op basis van dit gesprek en eerdere ervaring van de onderzoekers werd een eerste opzet opgesteld inzake hoe de briefings vorm te geven en werd een structuur uitgewerkt. Ook databriefingscyclus is tijdens het verloop van het burgerberaad verder uitgekristalliseerd: de grote lijnen stonden vast (bv. 2 A4 per vragenlijst, databriefing volgt één week na de bijeenkomst), de invulling en vooral het

[25] Het kortcyclisch leren in het algemeen was gebaseerd op de praktijk van het Burgerforum Kiesstelsel

proces voorafgaand aan de desbetreffende bijeenkomst ontwikkelde zich na de eerste bijeenkomsten. Ook de databriefingscyclus is daarmee dus ook weer een voorbeeld van kortcyclisch leren. Het proces van de databriefingscyclus zag er in de praktijk als volgt uit.

- *In de aanloop naar een bijeenkomst: voorbereiding*

De projectorganisatie leverde het voorlopige programma van aan het begin van de week voor op de maandag voor de desbetreffende bijeenkomst. Op basis daarvan werd (1) een observatieschema uitgewerkt voor de systematische observaties die de onderzoekers uitvoerden tijdens de bijeenkomst en werden (2) conceptvragenlijsten opgesteld. Ook werd door de organisatie een top drie van onderwerpen meegestuurd die men met het oog op kortcyclisch leren wilde laten opnemen in de vragenlijst (zie ook gedetailleerde onderzoeksverantwoording Rapport 1).[26] Dinsdag stuurden de onderzoekers de conceptvragenlijsten naar de organisatie en opdrachtgever, vrijdag voor 12u kregen de onderzoekers feedback. Deze feedback werd telefonisch doorgesproken met de projectorganisatie. Daarna maakte de onderzoekers de finale vragenlijst.

- *Tijdens de bijeenkomst: dataverzameling*

De vragenlijsten werden voorafgaand aan de start en aan het einde van de bijeenkomst op locatie verzameld. Tijdens de bijeenkomst werden systematische observaties gedaan door de onderzoekers aan de hand van het observatieschema (zie ook gedetailleerde onderzoeksverantwoording Rapport 1).

- *Na de bijeenkomst: dataverwerking en -analyse, interviews en terugkoppeling*

In de week na de desbetreffende bijeenkomst werden Interviews gedaan met deelnemers en werden de data van de vragenlijsten verwerkt en geanalyseerd. Om zo snel mogelijk bruikbare data-analyses te kunnen terugkoppelen aan de organisatie werd daarbij gefocust op (1) gemiddelde rapportcijfer, (2) de antwoorden op de open vragen inzake wat goed ging en beter kon en de drie onderwerpen die de organisatie zelf had aangedragen. De bevindingen van de vragenlijsten, interviews en observaties werden samengebracht in een databriefing (2 A4) die vrijdagavond verstuurd werd naar de organisatie. Maandagochtend werd de databriefing toegelicht en besproken met de projectorganisatie.

4.2 Langcyclisch leren voor toekomstige burgerberaden

Naast kortcyclisch leren was er ook aandacht voor langcyclisch leren, een wens van o.a. het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het ministerie van BZK is namelijk

[26] Het is belangrijk te benadrukken dat de concrete vraagstelling de verantwoordelijkheid van de onderzoekers was, waarbij zoveel mogelijk werd aangesloten bij bestaande vraagstellingen.

verantwoordelijk voor het beschermen en vernieuwen van de democratie en was vanuit die rol opdrachtgever van het onafhankelijke onderzoek naar en leren van het nationaal burgerberaad klimaat. Het ministerie vond langcyclisch leren belangrijk omdat het bijdraagt aan het leren over meer of minder kansrijke routes om de democratie te vernieuwen en te versterken. Onderzoek naar het NBK had tot doel om te dragen aan het leren over het instrument burgerberaad zodat het op een kwalitatief goede manier wordt opgezet en uitgevoerd. Wanneer een burgerberaad niet aan een aantal randvoorwaarden voldoet, kan het de democratie verzwakken in plaats van versterken. Daarnaast vond BZK het belangrijk om meer te leren over wat nodig is voor een goede inbedding van het burgerberaad in de representatieve democratie.

Tot slot past de focus op leren in de praktijk en evidence-based werken bij het ministerie van BZK door o.a. veel met onderzoeksinstellingen samen te werken. Als het gaat om democratische vernieuwing zijn er veel opvattingen en met oog op de versterking van de democratie is het van belang te weten wat in de praktijk effectief is en onder welke voorwaarden.

Langcyclisch naast kortcyclisch leren in het NBK

Vanaf de eerste voorbereidingen van een nieuw nationaal burgerberaad in Nederland is er nagedacht over hoe het lang- en kortcyclisch leren ingericht kon worden. Het denken hierover werd gevoed door de inzichten uit het onderzoek naar het burgerforum kiesstelsel en lokale burgertoppen (G1000) rond 2015-2016.

Het belang dat door BZK werd gehecht aan leren en onderzoek, is verwoord in randvoorwaarde 10, en meer algemeen in het gebruik van alle randvoorwaarden. De randvoorwaarden fungeerden als kaders voor de kwaliteit van het burgerberaad doordat erop teruggevallen kon worden tijdens de opzet en uitvoering ervan. Zo vormden ze de rode draad in de voortgangsrapportages aan het kabinet en Tweede Kamer.

Voor het ministerie was het belangrijk dat er zowel kort- als langcyclisch geleerd kon worden. Het onderzoek zou parallel aan het burgerberaad lopen. De ervaringen met het burgerforum kiesstelsel lieten de waarde van zien van het observeren van bijeenkomsten en het uitvoeren van tussentijdse metingen zodat er tussentijds bijgestuurd kon worden. Daarnaast zijn deze data van belang om achteraf te begrijpen hoe bepaalde keuzes in ontwerp en uitvoering, zoals werkvormen of interventies van gespreksbegeleiders, hebben bijgedragen aan een succesvol verloop van het burgerberaad. Deze informatie kan alleen op het moment zelf worden verzameld.

Het werken met randvoorwaarden

Het ministerie van BZK geeft aan dat het werken met opstellen en gebruiken van randvoorwaarden over het algemeen voor hen goed heeft gewerkt. Sommige randvoorwaarden hadden scherper gekund of beter kunnen worden uitgewerkt.

Randvoorwaarde 2 (het stellen van een geschikte vraag aan de deelnemers van het burgerberaad) heeft vooraf onvoldoende houvast geboden bij het opstellen van de vraagstelling. Randvoorwaarde 8 (Het vaststellen van betrokkenheid van de samenleving voor, tijdens en na afloop van het burgerberaad) had concreter geformuleerd en uitgewerkt kunnen worden.

Ook randvoorwaarde 4 kan scherper: de processen om samen te werken met kabinet waren goed, met de Tweede Kamer minder. Met name dient er expliciet rekening gehouden te worden met de mogelijkheid van tussentijdse verkiezingen en een kabinetsval.[27] Een nuttige randvoorwaarde is om hiervoor een procedure op te zetten, en daarbij ook een procedure op te zetten om de financiële consequenties van een val vast te leggen en meer te formaliseren. Regeringen vallen in Nederland vaak dus dit is een realistisch risico waar al op voorhand op geanticipeerd dient te worden.[28]

4.3 Reflectie en evaluatie kortcyclisch en langcyclisch leren

Leren was een belangrijk onderdeel van het NBK en de gaandeweg werd de aanpak om leren te verankeren in het NBK steeds uitgebreider en verfijnder.

Randvoorwaarde 10. Het vaststellen van een aanpak om het burgerberaad te monitoren en te leren

Kijkend naar randvoorwaarde 10 kunnen we dan ook stellen dat er een aanpak is vastgesteld (en doorontwikkeld) om het burgerberaad te monitoren en te leren. Ook aan randvoorwaarde 10 wordt dus voldaan.

Met het oog op het organiseren van toekomstige burgerberaden, vielen een aantal zaken op. Een belangrijk aandachtspunt voor volgende burgerberaden is een realistische inschatting van de tijd die dergelijk onderzoek vergt en de flexibiliteit die het van onderzoekers vereist.[29] Het procesontwerp van het burgerberaad was gebaseerd op een aantal conceptuele uitgangspunten die veel ruimte boden voor reflectie en tussentijdse aanpassing. Er was sprake van *learning by doing*. Dit werkte goed (cf. Rapport 1), maar bracht voor het kortcyclisch leren echter met zich mee dat (onderdelen van) het programma vaak tot kort voor de bijeenkomst onduidelijk was(/waren). Het opstellen van vragenlijsten en observatieschema's moest daarom

[27] Of zelfs meerdere.
[28] Zie ook Rapport 1 (hoofdstuk 4) voor een reflectie op randvoorwaarden, waar we aangeven dat een aantal randvoorwaarden vooral procedureel zijn geformuleerd waardoor ze te weinig richtinggevend zijn.
[29] Overigens gold dit voor de meeste betrokkenen bij dit burgerberaad: de organisatie van een burgerberaad kostte meer tijd dan gepland en meer flexibiliteit dan vooraf ingeschat.

vaak daags van tevoren worden opgesteld. Dit vroeg van alle betrokkenen last minute en onder tijdsdruk schakelen.

Voor het opstellen van de databriefings en de data-analyse die hieraan ten grondslag lag was een werkweek beschikbaar. Om daadwerkelijk bij te kunnen dragen aan het kortcyclisch leren was het niet wenselijk dat er meer tijd tussen een bijeenkomst en de databriefing zat. Dit vroeg om een strakke planning en efficiënte inzet van tijd van onderzoekers. Dit leverde een spanningsveld op tussen academische grondigheid en de dynamiek en snelheid van de praktijk van het burgerberaad. Om de academische grondigheid te bewaren werd daarom gekozen voor een gerichte en beperkte terugkoppeling van enkele kerncijfers en analyse van de open antwoorden aan de organisatie. Ook werd ervoor gekozen om geen longitudinale analyses uit te voeren tijdens het proces omdat dit teveel tijd vergde. Deze analyses werden pas na afloop gedaan.

Ook de keuze van evaluatieformat is relevant om te vermelden en hier te bespreken. Er werd vanaf het begin gekozen voor zowel kort- als langcyclisch leren (op basis van de eerdere positieve ervaring bij het Burgerforum Kiesstelsel). Tevens werd er bij de evaluatie gebruik gemaakt van de tien randvoorwaarden en, omdat deze relatief globaal waren, ook van drie andere factoren die met de beleving van de deelnemers te maken hebben, met name (1) ervaren procedurele rechtvaardigheid (i.e. een eerlijke en respectvolle bejegening van de deelnemers, (2) psychologisch eigenaarschap (i.e. het gevoel bij deelnemers dat het burgerberaad van hen is en (3) inclusieve deliberatie (i.e. dat deelnemers met diverse achtergrondkenmerken en opvattingen een gelijke kans krijgen om mee te praten). Hoewel dit soort evaluatie rijke inzichten oplevert, vergt dat veel flexibiliteit van onderzoekers, die zowel data moeten verzamelen voor het korte termijn doel als het lange termijn doel. Data nuttig om te leren tijdens het burgerberaad zijn niet altijd automatisch nuttig voor lange termijn leren. Ook vergt kortcyclisch leren een doorlopend onderzoek waarbij bij elke bijeenkomst dataverzameling plaatsvindt en deelnemers dus herhaaldelijk geïnterviewd, geobserveerd en bevraagd worden. Om de belasting van van deelnemers te beperken moet er gewerkt worden met korte vragenlijsten en interview guides. Er moesten dus keuzes gemaakt worden inzake wat wel en niet gemeten kan worden. Daarbij is er het risico dat het korte termijn leren dominant wordt omdat het urgent en prangend is. Dit vergt constante aandacht. Samengevat willen we daarom volgende aanbeveling doen voor toekomstige burgerberaden. Hoewel kortcyclisch en langcyclisch leren elkaar duidelijk kunnen versterken en een combinatie van beide zeker aan te bevelen is, vergt het vroeg in het proces de nodige aandacht om de verhouding tussen beide typen leren goed uit te werken en af te stemmen met de betrokken partijen.

De keuze voor een dergelijke aanpak bij het NBK werd vroeg in het proces gemaakt en zorgde voor een gedetailleerde en uitgebreide evaluatie. Maar dit vergt veel van alle betrokkenen (organisatie, deelnemers en onderzoekers), en is veel duurder dan begroot was. Het is daarmee zinvol om stil te staan bij de vraag of andere types

evaluatie zijn mogelijk. Er zijn wat ons betreft minstens drie knoppen waaraan men kan draaien als het om de evaluatie gaat.

1. *Een ander evaluatieopzet*

Zo kan een evaluatie zich enkel richten op kortcyclisch of langcyclisch leren. Beide aanpakken worden relatief vaak los gebruikt bij decentrale burgerberaden. Bij de eerste aanpak monitort en evalueert de organisatie of een betrokken externe partij het verloop van het burgerberaad zodat het snel kan bijsturen. De input kan bestaan uit korte online vragenlijsten, flitsinterviews of zelfs post-its verzameld tijdens of na afloop van een bijeenkomst. Deze aanpak zorgt ervoor dat een organisatie snel kan reageren, maar heeft als nadeel dat het grote plaatje uit het beeld dreigt te raken.

Bij de tweede aanpak wordt de evaluatie achteraf gedaan op basis van beschikbare documenten. Hierbij zijn veelal geen uitkomsten van deelnemersonderzoek beschikbaar (omdat dat tijdens of kort na het verloop van een burgerberaad verzameld wordt). Hier is het nadeel dat het grote plaatje wel zichtbaar wordt, maar soms diepte en nuance niet geboden kunnen worden. Beide aanpakken zijn echter wel goedkoper en vergen een beperktere tijdsinvestering. Dit kan dus verantwoord zijn als al vaker burgerberaden gehouden zijn (dan is bv. enkel kortcyclisch leren zeker verdedigbaar).

De keuze voor het type evaluatie (kort, long of kort en langcyclisch) heeft ook implicaties voor wie het onderzoek uitvoert. Hoewel dit misschien vanzelfsprekend lijkt, is het toch nuttig dit expliciet te vermelden. Bij enkel kortcyclisch leren zijn in principe geen onafhankelijke onderzoekers nodig. Als men kiest voor kort en lang of alleen langcyclisch leren, dan zijn onafhankelijke onderzoekers wel te prefereren. Qua ervaring en kennis is sowieso ervaring met kwalitatief en kwantitatief onderzoek en met *bestuurskundige* (gegeven het belang van de bestuurlijke context van het burgerberaad) en *politicologische* processen (gegeven het belang van de politieke context voor een burgerberaad) aan te raden.

Bij de varianten waar langcyclisch leren een onderdeel vormt van de evaluatie is het belangrijk om de eindverantwoordelijkheid voor de vragenlijsten bij de onderzoekers te leggen, als bewaker van dit perspectief en om de wetenschappelijkheid van de vraagstellingen te garanderen. Het is belangrijk om dit vooraf duidelijk vast te leggen en door te spreken met de organisatie om misverstanden te vermijden. Het NBK kan hierbij gelden als een best practice: het tijdens het proces ontstane databriefingscyclus opzet kan gezien worden als een mooi evenwicht tussen kort- en langcyclisch leren.

2. *Andere evaluatiecriteria*

Ook kan er gevarieerd worden in de evaluatiecriteria. Boven gaven we reeds aan dat er verbeteringen mogelijk zijn inzake de formulering van de randvoorwaarden. Een evaluatie kan zicht richten op alle randvoorwaarden, of slechts enkele. Daarnaast kan er gekeken worden naar de deelnemersbeleving, zoals wij in deze evaluatie deden (met

procedurele rechtvaardigheid, psychologisch eigenaarschap en inclusieve deliberatie als criteria), maar er kan bv ook gebruikt gemaakt worden van criteria zoals democratische waarden.[30] Ook kan een holistische benadering gekozen worden gericht op de vraag of de onderdelen hebben bijgedragen aan het globale doel (bv. een inclusief proces, een breed gedragen reeks aanbevelingen etc.). Welke criteria worden gekozen, is een keuze die aan het begin van het evaluatietraject gemaakt moet worden en afhankelijk is van het doel van het burgerberaad en de evaluatie.

3. *Andere fases*

Tot slot kan ook minder uitgebreid ingegaan worden op alle fases. Zo kan een evaluatie focussen op het voortraject, het ontwerp, het verloop en/of de politieke opvolging. Hoe meer fases meegenomen worden in de evaluatie, hoe uitgebreider de evaluatie wordt. Een analyse van de voorbereiding is met name belangrijk wanneer er (recent) nog weinig ervaring is opgedaan met burgerberaden om bepaalde potentiële meer administratieve knelpunten aan het licht te brengen. De fase van het verloop is de meest intensieve en uitgebreide en is wellicht altijd een belangrijke fase om te onderzoeken. De fase van de opvolging wordt vaak over het hoofd gezien, maar is met name vanuit het perspectief van (beleids)impact relevant. Deze fase kost echter tijd: opvolging is vaak een langdurig proces.

Evaluatie volgend burgerberaad

Voor de evaluatie van een volgend burgerberaad lijkt het aan te raden om zowel kort- als langcyclisch te leren en evalueren: de betrokken partijen zagen hiervan duidelijk de meerwaarde. Wat betreft de evaluatiecriteria zouden we enkele aangepaste randvoorwaarden suggereren (met name randvoorwaarde 3 tot en met 5 en randvoorwaarde 8 kunnen geconcretiseerd en minder formeel gemaakt worden).[31] De keuze voor aanvullende evaluatiecriteria staat wat ons betreft open en is afhankelijk van het doel van het desbetreffende burgerberaad. Wat betreft de fases, suggereren we om een lichtere evaluatie van de voorbereidingsfase te houden als het burgerberaad snel volgt op het NBK. Als dat niet het geval is, raden we wel een uitgebreide analyse van de voorbereiding aan. Tot slot raden we aan om voldoende tijd en budget te voorzien voor een evaluatie van de politieke opvolging.

[30] Wel opletten: deze zijn lastiger te operationaliseren, cf. Warren 2017.

[31] Zie ook Rapport 1 (hoofdstuk 4) waar we ingaan op de randvoorwaarden en hun sterktes en beperkingen, en waarbij we opmerken dat een aantal randvoorwaarden erg procedureel zijn waardoor ze weinig richting geven.

Hoofdstuk 5. Overkoepelende reflectie: het burgerberaad binnen de representatieve democratie

In dit laatste hoofdstuk zullen we nog een stap verder achteruit zetten om, mede aan de hand van de ervaring van het NBK, te reflecteren op de rol en plek van het instrument burgerberaad binnen de representatieve democratie. Dit hoofdstuk zal qua toon meer beschouwend zijn om een overkoepelend beeld te krijgen. Waar mogelijk zullen we wel verwijzen naar de relevante empirische paragrafen in eerdere delen van de evaluatie.

In wat volgt verschuift de aandacht van het NBK zelf naar de verhoudingen in het democratische bestel, en hoe die door toevoeging van een burgerberaad – in dit geval voor klimaatbeleid – worden beïnvloed; wat daarbij krachtig en kansrijk, maar ook wat daarbij kwetsbaar en betwistbaar kan zijn.

De aandacht gaat in het bijzonder uit naar de driehoeksverhouding tussen samenleving, het representatieve politiek systeem en een burgerberaad als toegevoegde 'derde'. De casus NKB en ons onderzoek daarnaar levert uniek materiaal om de driehoeksverhouding in te kleuren en daarop te reflecteren.

Om één en ander inzichtelijk te maken gebruiken we twee vereenvoudigde constitutionele schema's: één zonder (zie Figuur 5a) en één mét toevoeging van een burgerberaad (zie Figuur 5b). Figuur 5a is nodig voor een scherper begrip van Figuur 5b, waarin een burgerberaad aan gevestigde verhoudingen wordt toegevoegd.

5.1 De constitutionele basis: gevestigde verhoudingen bij representatieve democratie

De geijkte relatie tussen politiek en samenleving bij vertegenwoordigende democratie, voor zover relevant voor deze reflectie, is vereenvoudigd weergegeven in Figuur 5a. Het gaat hier om de droge constitutionele basis of 'theorie'.[32]

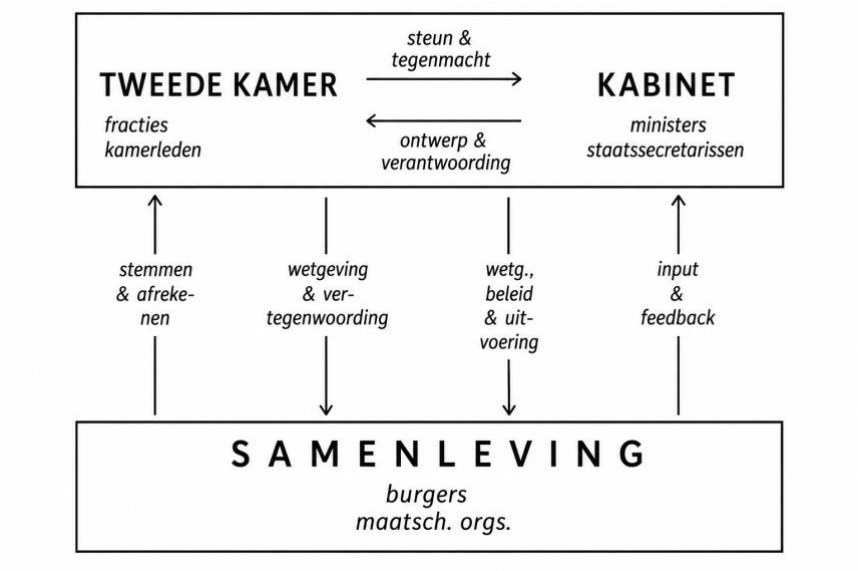
In de gevestigde constitutionele theorie verkrijgt de Tweede Kamer van het electoraat via het verkiezingsproces een mandaat voor politieke vertegenwoordiging en (mede)wetgeving. In de electorale relatie tussen samenleving en politiek zit een element van selectief verkiezen (vertrouwen schenken) én afrekenen (vertrouwen onthouden of opzeggen), gevoegd bij een element van maatschappelijke signalering (het 'geluid' van de kiezers meegeven). Het resultaat toont zich in de periodiek aangepaste Tweede Kamer, waar het kabinet steun voor politieke plannen en beleid moet zien te vinden, en waar het kabinet aan parlementaire controle en tegenmacht blootstaat.

De regering regeert, via de bewindslieden en hun ondersteunde ambtelijke diensten, en loopt bij het ontwerp en de uitvoering van wetgeving en beleid voorop, maar is ook permanent verantwoording verschuldigd aan de Tweede Kamer. In het beleidsproces

[32] Over de *praktijk* van representatieve democratie is uiteraard heel veel meer te zeggen.

zoekt en ontvangt het kabinet input en feedback vanuit de samenleving, van burgers alsook maatschappelijke organisaties actief in beleidsvelden. Dit naast en aanvullend op input en feedback die Kamerleden ontvangen van hun kiezers en andere groepen en organisaties in de samenleving.

Figuur 5a. gevestigde verhoudingen bij representatieve democratie



5.2 Toevoeging van een burgerberaad: wat kan het betekenen?

Wat betekent toevoeging van een burgerberaad aan de hiervoor geschetste verhoudingen? Om te beginnen is het zaak om helder te hebben over welk type burgerberaad we het hebben, want er zijn verschillende opties.

Christina Lafont en Nadia Urbinati (2024) onderscheiden drie manieren waarop *deliberatieve minipublieken* (de wetenschappelijke noemer voor de merknaam burgerberaad) kunnen worden toegepast: 1) als vervanging, 2) als complement, en 3) als supplement van electorale instituties. Ze zien dit als een continuüm of aflopende schaal waarop de *lottocratic mentality*, zoals ze het noemen, tot uitdrukking wordt gebracht.

In het eerste, meest extreme, geval worden electoraal-gemandateerde volksvertegenwoordigingen vervangen door ingelote burgerberaden, die daarmee ook de wetgevende rol overnemen. Pleidooien en uitwerkingen hiervan zijn bijvoorbeeld te vinden in het werk van Alexander Gueherro (2024). In het tweede geval worden volksvertegenwoordigingen aangevuld met permanente burgerberaden, die ook deelnemen in de wetgevend macht, bijvoorbeeld als extra 'burgerkamer' binnen het parlement (maar dan één samengesteld op basis van loting). In Nederland heeft Eva Rovers (2025) hier recent een lans voor gebroken. In het derde geval blijft de electorale

representatieve democratie intact,[33] en worden ingelote burgerberaden ingeschakeld bij het (mee) ontwerpen van en adviseren over beleid voor specifieke maatschappelijke vraagstukken. Finale vaststelling van beleid en eventuele wetgeving blijven in handen van electoraal gemandateerde politieke instituties, zoals bij het NBK ook het geval was.

Deze varianten worden zeer verschillend beoordeeld door Lafont en Urbinati (2024). Omdat zij juist veel aandacht hebben voor constitutionele verhoudingen en democratische principes is het goed om hier kort bij hun diagnose stil te staan. Kort gezegd oordelen deze auteurs zeer kritisch over de eerste en tweede variant; en meer welwillend over de derde variant (waar het NBK onder valt) voor zover die de representatieve democratie respecteert, versterkt en niet ondermijnt. Toch is ook bij de derde variant een zekere oplettendheid geboden omdat kwetsbare elementen van de lottocratische mentaliteit hier weliswaar niet zo prominent en risicovol aanwezig zijn als bij de eerste twee varianten, maar ook niet helemaal afwezig zijn.

5.3 Aandachtspunt: de lottocratische mentaliteit

Een kernprobleem van de lottocratische mentaliteit is haar impact op politieke gelijkheid en vrijheid, fundamentele democratische principes. Een gelijk recht op deelname, zoals bij algemene verkiezingen of referenda, wordt in het lottocratische denken omgezet in een gelijke kans op loting. Alle leden van de *demos* hebben *ex ante* gelijke kansen om een lot uit de loterij te trekken dat toegang geeft tot het ingelote mini-publiek. Daarna, echter, is de mogelijkheid om deel te nemen aan de betreffende democratische processen niet meer gelijk. Enkelen komen 'binnen' en zeer velen blijven 'buiten'. Voor de zeer velen die 'buiten' blijven heeft dat niet alleen negatieve gevolgen in termen van politieke gelijkheid, maar ook in termen van politieke vrijheid: het vermogen om democratisch de vleugels uit te slaan, deel te nemen, en verschil te maken.

Burgers in het bredere publiek kunnen degenen die hen representeren in het mini-publiek niet ter verantwoording roepen, wegsturen of herbenoemen. Ze kunnen zelf een keer ingeloot worden, maar daarvoor moeten ze geluk hebben. "*Citizens must wait for their turn and, in the meantime, simply obey all the decisions that are handed down, with no one to blame but chance*," schrijven Lafont en Urbinati (2024: 4). Deze omstandigheid wordt in het lottocratisch denken gelegitimeerd met een redenering die het maxipubliek laat 'oplossen' in het minipubliek. De bredere samenleving zou haar zaken gerust mogen overlaten aan het minipubliek omdat dit vanwege gewogen loting een goede belichaming zou zijn van *"the real people."*

[33] 'Electorale representatieve democratie' is geen pleonasme in de lottocratische logica, die ervanuit gaat dat op loting gebaseerde representatieve democratie als serieus te nemen variant hiernaast staat.

In extremo is sprake van techno-populisme: gewogen loting zou een superdivers minipubliek opleveren dat alle gevarieerde puzzelstukken in zich bergt die nodig zijn voor het leggen van welke beleidspuzzel dan ook namens en voor het bredere publiek (cf. Bickerton & Accetti, 2021). Breng een sociografische afspiegeling van de bredere bevolking – een gewogen minipubliek – bijeen voor zorgvuldige deliberatie, en het resultaat is "*what the people think when they're really thinking*" (Fishkin, 2009, 2018). Geen ruwe en vervormde, maar een verlichte en genuanceerde publieke opinie die een helder baken voor beleid zou vormen, zo is dan het denken.

Een gevarieerd minipubliek bijeen brengen voor deliberatie kan volgens Lafont en Urbinati in een bepaalde vorm nuttig zijn, maar dan moeten de claims en verwachtingen wel realistisch blijven en niet verder gaan dan tijdelijke suppletie van de electorale representatieve democratie. Dan kan een doorsnee van het bredere publiek wel degelijk adviezen en inzichten meegeven aan de representatieve democratie die waardevol zijn, naast die welke langs andere kanalen worden aangeleverd, zoals bijvoorbeeld via beleidsonderzoek, deskundigenadvies of stakeholderoverleg. Nadrukkelijk niet als vervanging of overkoepeling, maar als aanvulling vanuit doorsnee-burgerperspectief. Bovendien kan een burgerberaad op bescheiden schaal burgerschapsvormend werken.

In de lottocratische mentaliteit die ze bekritiseren gaan de claims en verwachtingen echter veel verder. Wat een ingeloot minipubliek in kort bestek (per definitie in kort bestek, want de verzamelde burgers zijn tijdelijk uit hun gewone leven gehaald) kan bereiken in het maken van beleid wordt daarin sterk overschat en wat een politiek-representatief systeem in ruimer verband moet blijven leveren wordt daarin grotelijks onderschat. Het gaat dan niet alleen om bestuurssystemisch vermogen, maar ook om politiek-democratische mechanismen van verantwoording, afrekening en (de)selectie die lottocratie niet kent en electoraal-representatieve democratie wel – hoe imperfect en voor verbetering vatbaar ook.

En dan zeggen Lafont en Urbinati nog weinig over de discrepantie tussen de lottocratische mentaliteit en dat wat we weten van hedendaags beleid. Dat het vaak *multi-level*, *multi-actor* en *multi-round* is, dus veelal niet op één moment, door één actor, op één beleidsniveau wordt opgeschreven en daarna simpelweg wordt uitgevoerd. Dat het vaak complex is, in de zin van zeer ingewikkeld verknoopt in kluwens van vaak meerdere vraagstukken tegelijk, dus niet alleen klimaat, maar ook ruimtelijke ordening, verkeer, landbouw, economie, enzovoorts. Dat het vaak lijkt op simultaan-schaken op meerdere borden tegelijk, en dan ook nog eens uitgestrekt in ruimte en tijd. Deze kenmerken zijn meer of minder prominent in verschillende velden van beleid. Het is goed om daar ook bij stil te staan (Hendriks, Jacobs, Michels, 2021).

5.4 Het Nationaal Burgerberaad Klimaat in het licht van het voorgaande

Met voorgaande beschouwingen in gedachten werpen we een hernieuwde blik op het Nationaal Burgerberaad Klimaat. Het NBK komt het meest overeen met de hiervoor onderscheiden suppleterende variant van een deliberatief minipubliek, nadrukkelijk ingebed in de electorale representatieve democratie. Dat wil zeggen dat de eerder geschetste verhoudingen (zie Figuur 5a) niet verdwijnen, maar een significant element toegevoegd krijgen (zie Figuur 5b).

De representatieve democratie aanvullen met een institutie die 'van opzij' op gevestigde verhoudingen inwerkt, is op zich niet nieuw. De Nederlandse polderdemocratie is op allerlei manieren al eens aangevuld met constructies voor 'interactieve beleidsvorming', wisselwerkingen met maatschappelijke partijen en groepen burgers (Hendriks, Jacobs, Michels, 2024). Wat het NBK sterk onderscheidt van eerdere constructies is de samenstelling van de deelnemende groep op basis van een gewogen loting onder burgers. Anders dan eerdere 'interactieve' constructies komt het NBK als afspiegelend minipubliek ook met een unieke '*representative claim*' (Saward, 2010) gebaseerd op de idee van sociografische afspiegeling.

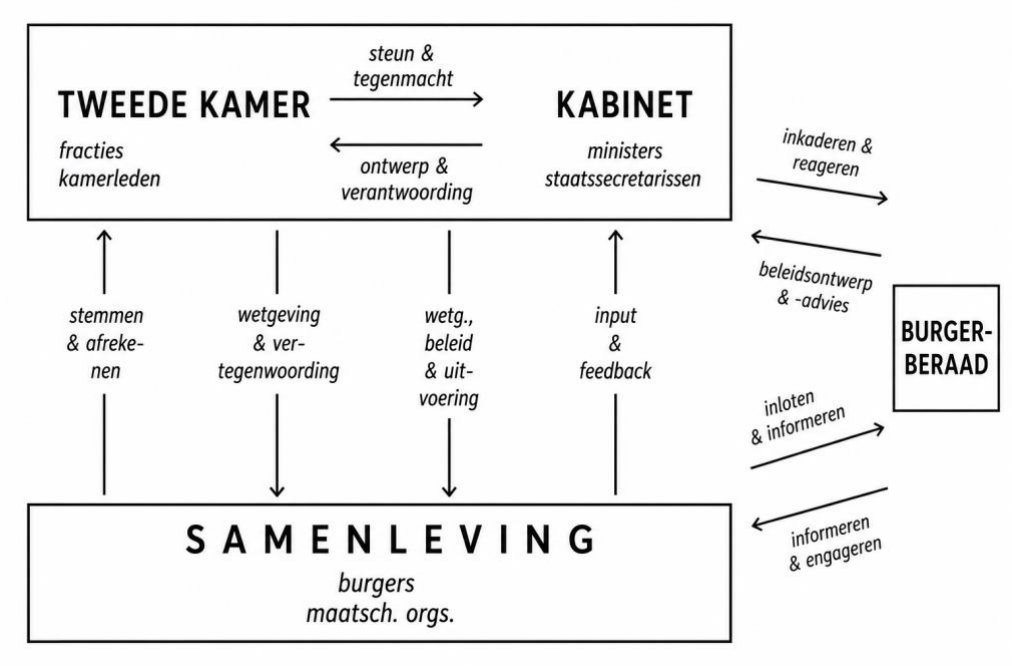
De idee is dat gewogen loting een *goede afspiegeling* oplevert van de Nederlandse bevolking: een minipubliek waarin het maxipubliek zich sociografisch weerspiegeld kan zien; een minipubliek waarin verschillende perspectieven en ervaringen samenkomen die dienstig zijn voor het ontwikkelen van gedegen beleidsontwerp en -advies na zorgvuldige deliberatie. De idee is dat samenleving én politiek hiermee gediend zijn. De politiek verplichtte zich bij het NBK tot een gemotiveerde reactie op de beleidsaanbeveling (kabinet) en tot bespreking (Tweede Kamer). De kaders waarbinnen het NBK werkte, zowel de grenzen waarbinnen als de hulpbronnen waarmee, werden onder auspiciën van de ministers van EZK en BZK vormgegeven. De bredere samenleving was bij het NKB eerst en vooral de basis voor gewogen loting van de deelnemers aan het burgerberaad. Hoewel er verbeterpunten denkbaar zijn, leverde deze een goede afspiegeling van de samenleving op op de kenmerken waarop geloot werd (zie ook Rapport 1, p. 29-30, en 159 voor verbeterpunten). Daarnaast was de idee om informatie en inspiratie uit de bredere samenleving op te halen en ook terug te geven.

Hoe plooiden de verhoudingen tussen burgerberaad, politiek en samenleving zich in de praktijk? Ons empirisch onderzoek geeft daarin dieper inzicht, wat in navolgende paragraaf bondig wordt teruggehaald met speciale aandacht voor het constitutionele totaalbeeld, het samenstel van relaties.

Voor de *interne* gang van zaken binnen het burgerberaad verwijzen we naar eerdere rapportonderdelen (zie eerder, rapport 1) die duidelijk maken dat het interne deliberatieproces met zorg, creativiteit en globaal genomen conform geijkte

kwaliteitsnormen, te weten de tien randvoorwaarden en de drie theoretische criteria inzake deelnemerservaring, is vormgegeven.[34]

Figuur 5b. Toevoeging burgerberaad aan gevestigde verhoudingen



In onderstaande behandelen we achtereenvolgens de verhouding van het burgerberaad tot de representatieve politiek en de bredere samenleving, met Figuur 5b als totaalbeeld van de onderlinge verhoudingen voor ogen.

Verhouding burgerberaad en representatieve politiek

Voor de representatieve politiek op nationaal niveau kijken we naar de Tweede Kamer en het kabinet. De plek van het burgerberaad in Figuur 5b – dichter bij het kabinet geplaatst dan bij de Tweede Kamer – is toepasselijk voor het Nationaal Burgerberaad Klimaat. Hoewel het NBK officieel aan kabinet én Kamer adviseert en met goedkeuring van beide is ingesteld, is in ons onderzoek duidelijk geworden dat de afstand tot de uitvoerende macht en de ministeries aanmerkelijk korter was dan tot de parlementaire politiek.

Het NBK was werkzaam in een "uitdagende politieke context" (zie paragraaf 3.1.6) en dat uitte zich eerst en vooral in de relatie met de Tweede Kamer. Hoewel in delen van de Kamer een groeiende belangstelling voor burgerberaden te zien is (zie o.m. de Motie Mulder uit 2020 en de Motie Kroeger uit 2025), komen de meest kritische politieke

[34] Hoewel er uiteraard ook aandachts- en verbeterpunten genoteerd zijn.

vragen en stellingnames ook uit de Tweede Kamer, veel meer dan uit het kabinet. Kamerleden Eerdmans (JA21), Kops (PVV), Vermeer (BBB) bv. drongen aan op stopzetting van het Burgerberaad, of uitvloeisels ervan zoals de Kinderklimaattop. Er was stevige kritiek op de participatievorm (in relatie tot de rol van de Tweede Kamer), het vermeende gebrek aan neutraliteit van het burgerberaad, de projectorganisatie en de uitvoeringskosten (zie eerder, paragraaf 3.1.6 in Rapport 1).

In het licht van de gevestigde constitutionele orde (zie Figuur 5a) is het verklaarbaar waarom zulke kritiek eerder komt van volksvertegenwoordigers – die een burgerberaad toegevoegd zien met een alternatieve *representative claim* én een concurrerend proces van debat en beraadslaging – dan van ministers – die via hun ministeries van meet af aan veel mogelijkheden hebben om het burgerberaad in banen te leiden én kunnen uitzien naar beleidsadvies via een alternatief spoor, naast de sporen die er al zijn.[35]

Eerder is vastgesteld (zie eerder, paragraaf 3.3.1 in Rapport 1) dat het NBK werkzame, langdurige relaties heeft opgebouwd met meerdere ministeries en dat de governance-structuur van voorgangsrapportages en -overleggen *grosso modo* werkte als vooraf was bedacht. Het contact met de Tweede Kamer werd gekenmerkt door meer kritiek op afstand en minder aandacht van nabij. Naast één van de twee rapporteurs van de Tweede Kamer is slechts één ander Kamerlid bij het burgerberaad gaan kijken.

Een burgerberaad als het NBK geeft aanbevelingen aan de politiek, in dit geval over klimaatbeleid. Om de ervaring van het Burgerforum Kiesstelsel uit 2006 niet te herhalen, zijn bij het NBK vooraf afspraken gemaakt over politieke opvolging. Formeel gezien zijn die helder: het kabinet committeerde zich aan een motiveringsplicht, de Tweede Kamer aan een besprekingsplicht (zie Rapport 1, p. 158). Zoals eerder gezegd, is op het moment van schrijven nog niet duidelijk hoe de bespreking in de Tweede Kamer gaat verlopen. Over krap een kwart van de aanbevelingen (18) wordt later besloten.

Verhouding burgerberaad en bredere samenleving

Hoe verhield het NBK zich tot de bredere samenleving, de *demos*, in politiek-democratische zin? De relatie met de bredere samenleving berustte eerst en vooral op gewogen loting; de samenleving was vindplaats van deelnemers. Bij eerdere burgerfora en -beraden bleek het lastig om daadwerkelijk een goede afspiegeling van de bevolking te krijgen. Ons onderzoek laat zien dat gewogen loting bij het NBK serieus is aangepakt

[35] Daarmee dient opgemerkt te worden dat in het geval van het NBK onafhankelijkheid van de projectorganisatie was ingebouwd in het ontwerp, waarbij het OFL werd verzocht het burgerberaad te organiseren, niet BZK of EZK. Dat andere ministeries (naast EZK en BZK) nauw betrokken raakten via de ambtelijke werkgroep heeft wellicht ook te maken met het instellingsbesluit en de daarin opgenomen randvoorwaarden: daar stond namelijk in dat er een gemotiveerde kabinetsreactie moest komen en dat vereiste die tijdige betrokkenheid. De besprekingsplicht van de Kamer heeft dit effect wellicht niet of minder.

en een minipubliek heeft opgeleverd dat op een serie relevant geachte variabelen (waaronder inhoudelijk perspectief op klimaatbeleid) een relatief goede afspiegeling van de bredere samenleving vormde (zie p. 159 Rapport 1). We hebben ook verbeterpunten voor het optimaliseren van de representativiteit genoemd (zie Rapport 1 p. 159).

De mogelijkheid om informatie en inspiratie uit de bredere samenleving op te halen en ook terug te geven is bij het NBK beperkt uit de verf gekomen. Er was weliswaar een actieve communicatiestrategie, maar: "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" (zie p. 162-164, Rapport 1). De raadpleging van de bredere samenleving vond plaats tussen bijeenkomst vier en vijf van het burgerberaad. 32.864 mensen 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. In absolute zin werd daarmee bredere input vanuit de samenleving opgehaald. 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 (zie Rapport 1, p. 100-102). De raadpleging van de bredere samenleving was bovendien niet erg bekend bij het bredere publiek (Cf. Figuur 3.3.6b op p. 144 in Rapport 1). Voor wat betreft het informeren en engageren ván de bredere samenleving (de pijl van burgerberaad richting samenleving in Figuur 2) hebben we vastgesteld dat dit in beperkte mate is gelukt.

Het Nationaal Burgerberaad Klimaat leefde niet sterk bij het bredere publiek. Voor de start van het NBK, na de eerste publiekscommunicatie, gaf ongeveer 12% van de respondenten in ons survey-onderzoek aan iets te hebben gehoord van het NBK. Een jaar later, met het NBK goed op stoom, was dat 25% (zie p. 142, Rapport 1). Hoewel bekendheid met het NBK onder het bredere publiek relatief laag bleef, was steun voor het idee van een Nationaal Burgerberaad Klimaat relatief hoog: bij voormeting vond 50% en bij nameting vond 58% het een (tamelijk) goed dat het NBK is georganiseerd. In het licht van onze eerdere beschouwingen is het interessant om te zien wát de mensen waardeerden in het NBK. Steun voor het element deliberatie (63%) is hoger dan steun voor het element loting (45%), beide hoofdkenmerken van een burgerberaad. Anders gezegd: de *representative claim* (een burgerberaad representeert de bevolking) maakte minder indruk op respondenten dan de *deliberative claim* (een burgerberaad laat mensen rustig met elkaar overleggen).[36]

[36] Waarbij gezegd moet worden dat we hier steun voor loting hebben gemeten, niet het resultaat van deze loting (i.e. e mate waarin het burgerberaad een afspiegeling was van de bredere samenleving).

Bij nameting was de uitkomstacceptatie – de bereidheid van mensen om de uitkomsten van het NBK te accepteren, ook als ze het daarmee oneens zijn – nog ongewis (zie Figuur 3.3.6e, Rapport 1). In het licht van onze reflectie op het instrument burgerberaad binnen de representatieve democratie is het betekenisvol dat een grote meerderheid van de respondenten (71%) meent dat de *Tweede Kamer* moet bepalen wat met de aanbevelingen van het NBK moet gebeuren en dat slechts een kleine minderheid (8%) het daarmee oneens is. Voor een radicale lottocratische mentaliteit – "*politics without politicians*" à la Landemore (2026) – is weinig steun. Voor een adviserend burgerberaad *onder auspiciën van parlementaire democratie* die het politieke ultimaat behoudt – de suppleterende variant van Lafont en Urbinati (2024) – is veel meer steun.

De suppleterende variant kan functionele voordelen hebben voor de representatieve democratie bij de ontwikkeling van specifiek beleid. Bij een goede inrichting en inbedding kan de representatieve democratie, via een uniek spoor gekenmerkt door intensieve deliberatie onder een doorsnee van de bevolking, advies krijgen dat anders niet zó beschikbaar zou zijn. Significante effecten op generieke houdingen onder het algemene publiek zoals vertrouwen in en tevredenheid met de Nederlandse democratie zijn bij het NBK als eenmalig burgerberaad niet te verwachten. Als die effecten onder de deelnemers die het gehele proces hebben meegemaakt al niet zijn gerealiseerd (zie Figuur 3.3.5c, Rapport 1) dan zijn die onder het brede publiek ook niet te verwachten (en in ander onderzoek naar minipublieken ook niet waargenomen, zie o.m. Turkenburg, 2026).

Het kan ook anders. In Ierland werden de aanbevelingen van burgerberaden die zich hadden gebogen over het homohuwelijk en abortus voorgelegd aan het bredere publiek via referenda. Betreffende burgerberaden en hun aanbevelingen kwamen daarmee zeer breed en intensief in de publieke aandacht.[37] Ruime meerderheden behaald bij beide referenda zorgden voor een heldere, brede legitimatie van het werk van de burgerberaden, waar de Ierse politiek vervolgens verder mee aan de slag ging (zie ook p. 162-164, Rapport 1).

Op de surveyvraag of de uitkomsten van het NBK via een referendum aan de bredere bevolking moet worden voorgelegd antwoordde 44% van de Nederlandse respondenten bevestigend (zie eerder, Figuur 3.3.6e, Rapport 1); dat is meer dan degenen die de uitkomsten van het NBK zonder meer zouden accepteren (37%); doch ruim minder dan degenen die antwoordden dat de Tweede Kamer moet beslissen over de uitkomst (71%). Gezien het langjarige referendumdebat in Nederland is een bindend referendum over een burgerberaadadvies niet waarschijnlijk.

[37] Ze werden daarmee ook teruggegeven aan het bredere publiek, dat vóórdat het burgerberaad als minipubliek zich erover gingen buigen al sterke betrokkenheid liet zien bij deze issues. Relevant hierbij is ook dat de aanbevelingen die de burgerberaden over deze issues formuleerden zich in de vorm van een eenduidige referendumvraag lieten formuleren. Bij meervoudige adviezen moet men eerder denken aan zoiets als een preferendum, multi-optie raadpleging of -survey.

Concluderend: bij het NBK is de stem van het bredere publiek relatief beperkt ingebouwd. De tijd en energie die het zou hebben gekost om die stem goed te horen is daarmee uitgespaard. Omgekeerd zijn mogelijkheden onbenut gebleven om de scherpte en legitimiteit van het klimaatadvies te vergroten. Als over een volgend burgerberaad wordt nagedacht is het raadzaam om kosten en baten van een sterkere link met het bredere publiek opnieuw tegen elkaar af te wegen.

Bij de ontvangst van de kabinetsreactie op het NBK-advies werd niet verwezen naar steun onder de bredere Nederlandse bevolking – daar was op dat moment ook moeilijk bewijs voor te leveren. Er werd wel verwezen naar steunbetuigingen van een reeks maatschappelijke organisaties. Daarmee vertoonde het burgerberaad, laat in de rit, een opmerkelijke overeenkomst met interactieve beleidsvorming van oudere snit: legitimatie van voorstellen via maatschappelijke organisaties in plaats van het bredere publiek. Bij een volgend burgerberaad is het raadzaam om te bezien hoe het mogelijk is om het één te doen – de verbinding met maatschappelijke organisaties zoeken – én het ander niet te laten – de stem van het bredere publiek bijschakelen.

5.5 Het burgerberaad in de constitutionele orde: quo vadis?

Deze overkoepelende reflectie is ingebed in een evaluatiestudie van een bestaande casus: het Nationaal Burgerberaad Klimaat. Het NBK werd daarvoor geplaatst in breder constitutioneel verband waarvan de bredere samenleving (de *demos*) en de electorale politiek (de gemandateerden) cruciale bouwstenen zijn. Dit is niet de plek om alternatieve modellen uit te werken voor een toekomst waarin mogelijk opnieuw een burgerberaad wordt ingesteld. We beperken ons tot het benoemen van twee denkbare scenario's, die op een ander moment verder zullen moeten worden uitgetekend.

Een fundamentele vraag die voorligt, is of men het burgerberaad als vervanging, complement, of supplement van gevestigde electorale instituties wil zien (Lafont en Urbinati, 2024). Over het burgerberaad als vervanging van electorale instituties wordt niet zo concreet nagedacht (maar zie bv.: Landemore, 2026). Over het burgerberaad als supplement en complement wordt wel volop nagedacht. Dat zijn twee zeer verschillende scenario's de voorliggen.

Het NBK was ingericht als suppleterend burgerberaad, zo hebben we vastgesteld. Het is een denkbaar scenario om in de geest van deze variant verder te werken en vernieuwing te zoeken. Waar kunnen we dan aan denken? Elders heeft Kristof Jacobs (2026: 106-110) gewezen op de mogelijkheden voor *verbinding* (nationale en subnationale burgerberaden die in een beleidsveld – klimaat, of een ander beleidsveld – het stokje aan elkaar doorgeven), *verbreding* (instrumenten die het maxipubliek bevragen combineren met een burgerberaad als minipubliek), en *verankering* (burgerberaden steviger inbedden in het bestaande systeem). Bij het laatste kan men bijvoorbeeld denken aan een verdere institutionalisering van de politieke motivatie- en behandelingsplicht; waarbij in dit scenario het burgerberaad uiteindelijk wel onder

auspiciën van de representatieve democratie blijft werken.[38] Een grote meerderheid van de bevolking (71%) is voorstander van een scenario waarin de Tweede Kamer blijft bepalen wat met aanbevelingen van een burgerberaad gebeurt.

Doorontwikkeling in de richting van een permanent burgerberaad – op nationaal niveau een vaste burgerkamer als 'derde kamer' – is een tweede en constitutioneel beschouwd heel ander scenario. Er zijn momenteel geen cijfers voorhanden voor de steun voor dit scenario. Volgens voorstanders is het burgerberaad in dit scenario geen loshangende, tijdelijke constructie, maar een vast en zeker onderdeel van het systeem (Rovers, 2025). Een meer structurele plek van het burgerberaad in de besluitvorming en het vaker organiseren van burgerberaden kan bijdragen aan bekendheid bij de bredere samenleving (zie ook rapport 1, p. 164). In dit scenario komen de vragen die Lafont en Urbinati (2024) stellen bij het lottocratische denken echter ook scherper naar voren, waaronder de belangrijke vraag hoe een vaste aanvullende burgerkamer bijgestuurd en ter verantwoording geroepen kan worden, en hoe competentiestrijd met electoraal gemandateerde vertegenwoordigende kamers moet worden opgevangen. Naar de mate waarin het mandaat van een permanente (derde) burgerkamer groter wordt (denk aan dwingend adviesrecht, wetgevend initiatiefrecht en dergelijke) worden de eerdergenoemde aandachtspunten en vragen urgentere issues en is het zinvol om bv. te denken aan een hybride opzet met aanvullende instrumenten zoals een (p)referendum (zie ook Rapport 1, p. 164).

[38] Onder auspiciën van de representatieve democratie werkend kan een adviserend burgerberaad gezien worden als een bijzondere verschijningsvorm van een adviesraad en als zodanig als onderdeel van de georganiseerde tussenruimte tussen samenleving en bestuur. Hoe een adviesraad op alternatieve – gerandomiseerde – grondslag zich verhoudt tot andere instituties in genoemde tussenruimte verdient elders verdere doordenking.

Referenties

Andrews, N., Elstub, S., McVean, S., & Sandie, G (2022). *Scotland*'s *Climate Assembly Research Report - process, impact and Assembly member experience.* Edinburgh: Scottish Government Research.

Averchenkova, A., Koehl, A. & Smith, G. (2025). *Executive summary Briefing No.13: Policy Impact of the French Citizens' Convention for the Climate: Untangling the Fate of the Citizens' Recommendations*. 685d28c73d9285b2004b882f_Policy impact of the French Citizens_ONLY EXECUTIVE w. title.pdf, laatst geopend op 21 september 2026.

Bickerton C. & C. Accetti (2021) *Technopopulism: The new logic of democratic politics*, Oxford UP.

Convention citoyenne pour le climat (2021). *Avis de la Convention citoyenne pour le climat sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions*. CCC-rapport_Session8_GR-1.pdf, laatst geopend op 18 september 2026.

Den Ridder, J., Fiselier, T., & Van Ham, C. (2021). *Draagvlak voor het burgerforum: Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. https://www.scp.nl/documenten/2021/11/04/draagvlak-voor-het-burgerforum, laatst geopend op 30 september 2026.

Evidence Group (2022). *Evidence group evaluation of the Scottish Government Response to Scotland's Climate Assembly: Recommendations for Action.* Scottish Government Response - Final - 21-01-22.pdf, laatst geopend op 18 september 2026.

Fishkin, J. (2009) *When the people speak*, Oxford UP.

Fishkin, J. (218) *Democracy when the people are thinking*, Oxford UP.

Guerrero, A. (2024) *Lottocracy: Democracy without elections*, Oxford UP.

Harris, C. (2019). Mini-publics: Design choices and legitimacy. In Elstub, S. & Escobar, O. (eds.) Handbook of Democratic Innovation and Governance. Edward Elgar Publishing.

Hendriks, F., K. Jacobs, A. Michels (2021) *Nationale burgerfora: verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hendriks, F., Jacobs, K., & Michels, A., Democratic reform policy in the Netherlands. In P. 't Hart, S. de Lange, C. van Ham, & T. Louwerse (Eds.), *The Oxford handbook of Dutch politics*, Oxford University Press, 2024, pp. 797-815

Jacobs, K. (2026) Voorbij het burgerberaad? Het klimaatvraagstuk en innovatie van de democratie, in: J. Zuure, H. Rienks, B. Taebi, F. Hendriks (red), *Vuurproef voor*

democratie: Het klimaatvraagstuk als uitdaging voor democratie, rechtsstaat en bestuur, Amsterdam University Press, pp. 95-112.

Jacquet, V., & Van Der Does, R. (2021). Deliberation and policy-making: Three ways to think about minipublics' consequences. *Administration & Society*, *53*(3), 468-487.

Lafont, C. & N. Urbinati (2024) *The lottocratic mentality: Defending democracy against lottocracy*, Oxford UP.

Landemore, H. (2026) *Politics without politicians: The case for citizen rule*, London: Allen Lane.

Michels, A., & Binnema, H. (2019). Assessing the impact of deliberative democratic initiatives at the local level: A framework for analysis. *Administration & Society*, *51*(5), 749-769.

Minister voor Klimaat en Energie. (2022, 15 november). Nationaal burgerforum over klimaat- en energiebeleid Startdocument – Deel 1: Politieke besluitvorming. https://open.overheid.nl/documenten/ronlf9d4f382f0a0bea3f5b0fab20c0f967ae31b0856/file. laatst geopend op 11 september 2026.

OECD (2021). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions | OECD, laatst geopend op 13 september 2026.

Rovers, E. (2025) *Waarom we politiek niet alleen aan politici kunnen overlaten: Pleidooi voor een Derde Kamer*, De Correspondent.

Saward, M. (2010) *The representative claim*, Oxford UP.

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

The Citizens' Assembly (2026). *About the 2016 – 2018 Citizens' Assembly*. 2016-2018 Citizens' Assembly | Citizens' Assembly, laatst geopend op 18 september 2026.

Turkenburg, J. (2026) *The best of both world? The effects of hybrid democratic innovations on public political support*, niet gepubliceerde dissertatie Twente University. The best of both worlds? The effects of hybrid democratic innovations on public political support - University of Twente Research Information, laatst geopend op 11 september 2026.

Tweede Kamer (10/9/2026). *Technische Briefing. Rapporten CE Delft en TNO inzake het Nationaal Burgerberaad Klimaat.* https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2026A05577, laatst geopend op 25 september 2026.

Vrydagh, Julien, and Didier Caluwaerts. "How do mini-publics affect public policy? Disentangling the influences of a mini-public on public policy using the Sequential Impact Matrix Framework." *Representation* 59.1 (2023): 117-136.

Warren, M. E. (2017). A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review,* 111(1), 39-53.

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Voor deze rapportage hebben we onder meer gebruik gemaakt van de eerder verzamelde data. Voor een overzicht van de eerder gebruikte data en methoden: zie Rapport 1, p 171-180. Aanvullend hebben we extra interviews gedaan over de opvolgings- en leerfase (zie tabel B1a). Ook hebben we gebruik gemaakt van de relevante interne documenten die beschreven hoe de opvolgingsfase (kabinetsreactie) was opgezet. Tot slot hebben we een derde meting laten uitvoeren onder een representatieve steekproef van de bredere samenleving (zie hieronder sectie B1.1).

Tabel B1a Overzicht aanvullende interviews

Organisatie	Functie/rol	Datum interview
Ministerie van BZK	Beleidsmedewerker Programmamanager	17/9/2026
Ministerie van EZK	Beleidsmedewerker Beleidsmedewerker	22/9/2026
OFL	Programmaleider	15/7/2026
REOS Partners	Hoofdgespreksbegeleider	15/7/2026

B1.1 Opzet derde meting bredere samenleving (LISS panel)

De vragenlijsten voor de derde meting zijn, net als de eerdere metingen, uitgezet via het LISS-panel van Centerdata (zie gedetailleerde onderzoeksverantwoording in Rapport 1). In juli 2026, een maand na de kabinetsreactie, namen we de derde vragenlijst af. In totaal deden 2.114 respondenten mee, waarvan 790 respondenten niet eerder aan het onderzoek hadden meegedaan. Deze steekproef van nieuwe respondenten is toegevoegd om te voorkomen dat ze via een eerdere vragenlijst kennis hebben genomen van het NBK.

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. Het aantal respondenten die uiteindelijk zijn meegenomen in de analyses staat vermeld in de noot onder de desbetreffende figuur. Hier is tevens nadere informatie over de vraagstelling vermeld. De resultaten zijn gewogen voor geslacht, leeftijd, provincie en opleidingsniveau.

Bijlage 2. Format aangenomen aanbevelingen kabinetsreactie

Format A4 toelichting per aanbeveling

Nummer en titel van de aanbeveling	
Domein (eten, reizen, spullen, algemeen)	
Stempercentage aangenomen in het burgerberaad	
Betrokken departementen	

Reactie van het kabinet

Beschrijf of en waarom het kabinet de ambitie en het doel van de volledige aanbeveling steunt.

JA

Beschrijf welke (sub)aanbevelingen het kabinet gaat uitvoeren. Beschrijf waarom met 1 of 2 argumenten. Beschrijf hoe je de aanbevelingen gaat uitvoeren. Beschrijf van welk wetgevingsprogramma of beleidstraject deze maatregel onderdeel is/wordt. Geef een deadline of tijdpad voor het project of wanneer je van plan bent de samenleving opnieuw te informeren (bijvoorbeeld via een Kamerbrief of een internetconsultatie).

WORDT LATER BESLOTEN

Indien nog niet duidelijk is of een aanbeveling kan worden uitgevoerd (bijvoorbeeld door financiële besluitvorming of omdat het afhankelijk is van een ander lopend beleidstraject), beschrijf 1) waarom je er positief tegenover staat en 2) waarom er nog niet over kan worden besloten en 3) wanneer je een keuze verwacht (bijvoorbeeld bij de Voorjaarsbesluitvorming 20277).

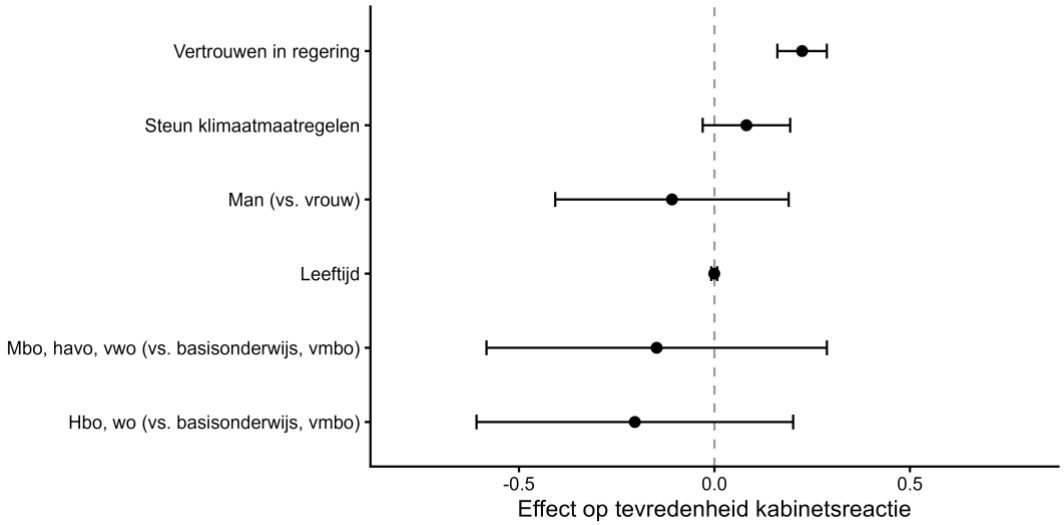
NEE

Beschrijf welke aanbevelingen je niet gaat uitvoeren. Beschrijf waarom. Beschrijf of de maatregel in ons huidige systeem past, of er politiek draagvlak voor is, en of er technische (juridisch/financiële belemmeringen zijn. Beschrijf indien mogelijk een alternatieve maatregel die je wél zou kunnen uitvoeren.

Zorg dat je tekst op 1 pagina past (lettertype 12). Heb je veel subaanbevelingen dan geldt een maximum van 2 pagina's. Graag een lopende tekst schrijven (geen bullets of nummering). Gebruik taalniveau B1/B2 (zie handreiking volgende pagina). Geen afkortingen. Getallen onder de twintig uitschrijven. Geef bronnen in een voetnoot. Schrijf namens 'het kabinet'. Zorg dat alle subaanbevelingen terugkomen in je tekst.

Bijlage 3. Factoren die effect hebben op tevredenheid met kabinetsreactie onder bredere samenleving

Figuur B1 Coefficientplot voor tevredenheid met kabinetsreactie



Noot: N = 161 (alleen respondenten die bekend zijn met kabinetsreactie; meting 3, juli 2026). De figuur toont een coëfficiënt plot op basis van een *ordinary least squares regression model* voor tevredenheid met kabinetsreactie. 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 tevredenheid met de kabinetsreactie 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.