

## **Reactie op Klimaatwet 1.5 namens masterstudenten Staats- en bestuursrecht aan de UvA**

In ons onderzoek (bijgevoegd in dit document) hebben we gekeken naar de mogelijke rol van een burgerberaad in het bestrijden van de klimaatcrisis. Op verzoek van de opdrachtgever Extinction Rebellion hebben we gefocust op een zo groot mogelijk mandaat voor het burgerberaad. Wij zijn net als u tot de conclusie gekomen dat het mogelijk is om een burgerberaad onder artikel 8 van de Klimaatwet te scharen, waarmee het burgerberaad een afgeleide weg vindt via de Klimaatwet. Één van de voordelen van deze mogelijkheid is dat de Klimaatwet hiervoor niet hoeft te worden aangepast. Uit de ervaringen van het Klimaatakkoord blijkt namelijk dat een ‘akkoord’ of ‘initiatief’ succesvol kan worden opgericht onder artikel 8. Wel is het zo dat het burgerberaad in dit scenario slechts een adviserende rol krijgt. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar om te voorkomen dat een burgerberaad een ‘veredelde inspraakavond’ wordt adviseren wij dat van tevoren wordt vastgelegd dat een ander orgaan de oplossingen van het burgerberaad meeneemt in de besluitvorming omtrent de klimaatcrisis. Hiervoor kan de in het wetsvoorstel opgenomen Klimaatcommissie een passende oplossing bieden.

### **Sterker mandaat Burgerconventie Klimaatcrisis in de Klimaatwet**

Volgens pagina 8 van de Memorie van Toelichting krijgt de Burgerconventie een adviserende rol: “(...) en de Burgerconventie Klimaatcrisis adviseren de regering over de beschikbare mogelijkheden om extra maatregelen te nemen, op te schalen, te versnellen en maatregelen naar voren te halen. Uit artikel 3 van het Parijsakkoord volgt immers de verantwoordelijkheid het klimaatbeleid progressief in te richten. Het is vervolgens aan de regering om deze adviezen te wegen en te verwerken in het bestaande beleid.”

Het meenemen van de uitkomsten van de Burgerconventie Klimaatcrisis voor de vaststelling van het klimaatplan past goed binnen de bepalingen van artikel 8 Klimaatwet. Wel dient opgemerkt te worden dat de bepalingen van dit artikel de minister vooral mogelijkheden geven en geen harde verplichtingen opzeggen. De minister heeft in dit opzicht namelijk beleidsruimte. Een sterkere juridische fundering voor de implementatie van de uitkomsten van de Burgerconventie Klimaatcrisis zou bestaan uit het juridisch vastleggen van het mandaat in de Klimaatwet. Dit geeft een sterker mandaat omdat er dan geen beleidsruimte bestaat voor de minister bij de implementatie van de uitkomsten van de Burgerconventie Klimaatcrisis in het klimaatplan. Een mogelijkheid zien wij daarvoor in artikel 5 Klimaatwet. Aan artikel 5 lid 1 Klimaatwet zou het volgende toegevoegd kunnen worden (in cursief): “Onze Minister stelt in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad *en met inachtneming van de uitkomsten van het Burgerberaad Klimaatcrisis*, nadat het is overlegd aan beide kamers der Staten-Generaal, het klimaatplan vast.” In de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging moet expliciet blijken dat de minister in beginsel de uitkomsten van de Burgerconventie Klimaatcrisis opneemt in het klimaatplan dat aan het parlement wordt voorgelegd en dat de minister alleen gemotiveerd kan afwijken van de uitkomsten van het burgerberaad.

### **Garantie Burgerconventie Klimaatcrisis door implementatie Klimaatcommissie**

Volgens pagina 12 van de memorie van toelichting ondersteunt de Burgerconventie de Klimaatcommissie: “De Klimaatcommissie adviseert de regering over de maatregelen die nog niet genomen werden, terwijl ze wel beschikbaar zijn. De regering dient hierover maandelijks verantwoording af te leggen. Ook zal de Klimaatcommissie inhoudelijke ondersteuning kunnen verzorgen ten gunste van de nieuw op te richten ‘Burgerconventie Klimaatcrisis’.”

Met de oprichting van de Klimaatcommissie bestaat er een orgaan met een sterk mandaat voor een adviserende rol over de klimaatcrisis, welke de huidige rol in de Klimaatwet van de Afdeling Advisering van de Raad van State overneemt. De Klimaatcommissie slaat terug op het oorspronkelijke wetsvoorstel van de Klimaatwet waarin tevens een klimaatcommissie was opgenomen. Destijds werd voorgesteld dat alleen gemotiveerd kan worden afgeweken van de adviezen van de klimaatcommissie. Deze mogelijkheid kan nu opnieuw worden ingezet om te voorkomen dat de regering ook de uitspraken van dit orgaan ongemotiveerd naast zich neerlegt, aangezien de Klimaatcommissie slechts een adviserende rol heeft en de minister hierdoor zijn beleidsruimte behoudt. Hiervoor is een aanvulling op de voorgestelde wetswijziging noodzakelijk:

## **‘Artikel 7b**

(...)

4. Onze Minister kan alleen gemotiveerd afwijken van de adviezen van de Klimaatcommissie, bedoeld in artikel 7b lid 2, onderdelen a-c.’

Het (met de wetwijziging voorgestelde) mandaat van de Klimaatcommissie en haar ondersteuning ten gunste van de Burgerconventie Klimaatcrisis, zorgt er wellicht voor dat de noodzaak voor een sterk mandaat van de burgerconventie an sich minder relevant wordt. Uit bestaande internationale voorbeelden van burgerfora over het klimaat, blijkt echter dat zonder sterk (wettelijk) mandaat, het niet zeker is of de uitkomsten van het burgerberaad geïmplementeerd zullen worden door de regering en het parlement. Dit is ook het geval in landen waarin een vergelijkbaar orgaan als de Klimaatcommissie is opgericht voor inspraak in klimaatbeleid (zie de rechtsvergelijking in bijgevoegd adviesrapport). In het scenario waar de Burgerconventie Klimaatcrisis wordt opgericht met artikel 8 Klimaatwet als wettelijke grondslag, adviseren wij dat er voor de Klimaatcommissie wél een wettelijke verplichting komt voor het implementeren van de uitkomsten van de Burgerconventie Klimaatcrisis. Zonder wettelijke grondslag, blijft het aan de Klimaatcommissie vrij om de uitkomsten van de Burgerconventie Klimaatcrisis al dan niet te implementeren in haar adviezen aan de regering en beide kamers der Staten-Generaal.

### **Aansluiting bij de SER**

Een derde mogelijkheid die wij hebben verkend is aansluiting van de Burgerconventie bij de Sociaal Economische Raad. Deze aansluiting is vergelijkbaar met het Franse wetsvoorstel om de Franse SER te hervormen tot een permanente burgerparticipatiekamer. Door in Nederland aan te sluiten bij de SER kan een burgerberaad (mede)zeggenschap krijgen over het milieubeleid. Deze aansluiting zal wel in lijn moeten zijn met de Wet op de Sociaal Economische Raad.

De reden om aan te sluiten bij de SER is gelegen in het feit dat de SER zeer betrokken was bij het opstellen van het Klimaatakkoord. Het is een (politieke) keuze of één ad hoc burgerberaad ten aanzien van het klimaat wordt ingesteld of een jaarlijks/permanent burgerberaad als onderdeel van de SER. Voor het Verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer wordt bijvoorbeeld al jaarlijks een burgerberaad georganiseerd, wier advies door verschillende Kamerleden wordt gebruikt. Daarnaast heeft de SER in de afgelopen zes maanden de ‘JongerenDenktank Coronacrisis’ georganiseerd, waarbij jongeren in een app konden meedenken over de Coronacrisis. Uit deze denktank kwam ook naar voren dat de klimaatproblematiek als zeer zorgelijk wordt bestempeld. De denktank wordt daarom voortgezet met dit onderwerp. Als deze Denktank een meer permanente en representatieve vorm krijgt in de richting van een burgerberaad, zou dit een interessant voorbeeld zijn van een ‘burgerberaad’ functionerend binnen een openbaar lichaam. Ook in dit geval zal aan het burgerberaad een adviserende rol toekomen.

### **Burgerberaad als openbaar lichaam**

Tot slot zou een burgerberaad ook als openbaar lichaam aangewezen kunnen worden, zoals de SER. De bevoegdheid voor het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt op grond van artikel 134 van de Grondwet toegekend. Een openbaar lichaam heeft een sterk mandaat: besluiten kunnen alleen vernietigd worden vanwege strijd met de wet of het openbaar belang. Wel blijft de wetgever verplicht toezicht te regelen, al bepaalt de Grondwet niet wie de toezichthouder is. Voor het instellen van een openbaar lichaam is geen grondwetwijziging nodig, maar wel een nieuwe wet waarin de taak van een burgerberaad wordt omschreven.

Het voordeel van de instelling van een burgerberaad als openbaar lichaam is dat het burgerberaad op deze manier de mogelijkheid heeft om zelf voorschriften op te stellen en niet afhankelijk is van een andere partij. Tegelijkertijd kan dit ook als een nadeel worden ervaren, omdat een deel van de wetgevende bevoegdheid wordt gedelegeerd. Ook zal deze route meer tijd in beslag nemen en mogelijk op meer weerstand stuiten.

# Een burgerberaad over de klimaatcrisis

Advies in opdracht van Extinction Rebellion Nederland

Universiteit van Amsterdam

Inge Bakker, Catherine van Es en Kateh Hagen

Staats-en bestuursrecht in de praktijk

Begeleid door dhr. mr. N.J. de Boer

17 december 2020

Woordenaantal: 9200

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	5
<b>1. Rechtsvergelijking</b>	7
1.1. Verenigd Koninkrijk: Citizens' Assembly on Climate Change	8
1.2. Ierland: Citizens' Assembly	10
1.3. Frankrijk	12
1.4. Ostbelgien	15
1.5. Nederland: het Burgerforum Kiesstelsel	17
1.6. Rechtsvergelijking	19
<b>2. Nederlandse wetgeving</b>	21
2.1 Staatsrechtelijk kader	21
2.1.1. Constitutionele grenzen nationaal burgerberaad	22
2.1.2. Delegeren van wetgevingsbevoegdheid	24
2.1.3 Tussenconclusies	25
2.2 Klimaatregelgeving	26
2.2.1. Klimaatwet	26
2.2.2. Klimaatakkoord	30
2.2.3. Urgenda-zaak	31
2.2.4 Tussenconclusies	32
<b>3. Conclusie</b>	34
<b>Aanbevelingen beknopt</b>	36
A. Staatsrechtelijk niveau	36
B. Klimaatwetgeving	36
<b>Bronnenlijst</b>	38

# Inleiding

Klimaatverandering is één van de grote uitdagingen van deze tijd. Bij de huidige aanpak van de klimaatproblematiek is burgerinspraak over de klimaatmaatregelen in de vorm van een nationaal burgerberaad afwezig. Om burgerinspraak te faciliteren, brengt dit rapport advies uit in opdracht van Extinction Rebellion over het juridisch kader betreffende de instelling van een burgerberaad over de klimaatmaatregelen.

Momenteel speelt het vraagstuk over de mogelijkheden van een burgerberaad ook in de Nederlandse politiek. In oktober 2020 is er via een motie, gesteund door een meerderheid van de Tweede Kamer, geïnformeerd naar de mogelijkheden voor een nationaal burgerberaad.<sup>1</sup> Daartoe wordt een expertcommissie aangewezen om te onderzoeken hoe betrokkenheid van burgers bij besluitvorming over het klimaatbeleid op nationaal, regionaal en lokaal niveau vergroot kan worden.<sup>2</sup>

Eerder concludeerde de Staatscommissie parlementair stelsel<sup>3</sup> dat burgerberaden in Nederland te weinig gebruikt worden en een rol kunnen vervullen als aanvulling op het beleidsproces.<sup>4</sup> Om mee te kunnen beslissen over het klimaatbeleid, zal een aanvullende rol als voor een burgerberaad echter tekort schieten. Meebeslissen vergt een juridisch sterkere positie dan een ‘veredelde inspraakavond’. De vraag is daarom welke aanknopingspunten er zijn voor een burgerberaad om mee te beslissen binnen de Nederlandse wetgeving.

Daartoe zal dit advies de volgende vraag beantwoorden:

*Hoe kan een nationaal burgerberaad binnen het Nederlandse staatsrecht en de klimaatwetgeving meebeslissen over de klimaatmaatregelen?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, worden de volgende deelonderwerpen behandeld.

In het eerste hoofdstuk zal aan de hand van een rechtsvergelijkende analyse van vijf burgerberaad-modellen (Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk, Oost-België en Burgerforum Kiesstelsel) worden besproken of een burgerberaad een efficiënt middel kan zijn om (vergaande) klimaatmaatregelen te nemen. Om inzicht te geven over de

---

<sup>1</sup> Motie van het lid Agnes Mulder c.s., *Kamerstukken II 2020/21*, 32813, nr. 578; ondersteund door CDA, GroenLinks (Tom van der Lee), D66 (Matthijs Sienot), SGP (Chris Stoffer), SP (Sandra Beckerman), PvdA (William Moorlag), ChristenUnie (Carla Dik-Faber) en PvdD (Lammert van Raan).

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 32813, nr. 624.

<sup>3</sup> Deze commissie had ten doel mogelijke verbeteringen van het parlementair stelsel te onderzoeken.

<sup>4</sup> *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 34430, nr. 9. P. 156

toepasbaarheid van een nationaal burgerberaad in Nederland, wordt van ieder model het staatsrechtelijk kader waarbinnen het mandaat voor een burgerberaad is gegeven, de verhouding met klimaatwetgeving<sup>5</sup> en hoe toezeggingen over de uitkomst van het burgerberaad al dan niet (wettelijk) zijn vastgelegd, besproken.

Vervolgens zullen aan de hand van de verkregen inzichten uit de rechtsvergelijking in het tweede hoofdstuk de mogelijkheden voor een mandaat voor een burgerberaad binnen het Nederlands staatsrechtelijk kader en de klimaatwetgeving worden besproken. Hiertoe wordt eerst besproken of er juridische obstakels zijn voor het instellen van een burgerberaad met voor de uitvoerende macht bindende uitkomsten. Vervolgens wordt besproken op welke manier er aanknopingspunten zijn binnen de bestaande klimaatwetgeving voor een mandaat voor een burgerberaad.

Afsluitend zullen de aanbevelingen die uit deze analyse naar voren zijn gekomen worden besproken. Hierbij wordt ingegaan op de mogelijkheden binnen het staatsrechtelijk kader en de klimaatwetgeving.

---

<sup>5</sup> In het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Frankrijk.

# 1. Rechtsvergelijking

Een burgerberaad is een vorm van deliberatieve democratie, waarin burgers direct betrokken worden bij besluitvorming en daardoor meer vertrouwen in het politieke proces krijgen.<sup>6</sup> De belangrijkste kenmerken van een burgerberaad zijn representativiteit, de gelijkheid van burgers, onpartijdige en geïnformeerde deelnemers, deliberatie en betrokkenheid.<sup>7</sup> De grote uitdaging van burgerberaden is het risico dat er te weinig (politieke) druk is voor de volksvertegenwoordiging om de aanbevelingen te implementeren. Een burgerberaad is in Nederland op grond van de huidige wetgeving nooit besluitvormend, omdat aan een burgerberaad geen besluitvormende bevoegdheden zijn toegekend.<sup>8</sup>

Om te bepalen hoe een burgerberaad binnen het Nederlandse staatsrecht en de klimaatwetgeving kan meebeslissen over klimaatregelen, wordt in de rechtsvergelijking geanalyseerd op welke manier een burgerberaad is vormgegeven in het buitenland en in Nederland. Vijf recente modellen van burgerberaden, namelijk het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk, Oost-België en het Nederlandse burgerforum Kiesstelsel, worden hier geanalyseerd. In het Verenigd Koninkrijk is het burgerberaad over het klimaat ingesteld in opdracht van een parlementaire commissie. In Ierland zijn er door middel van twee verschillende burgerberaden constitutionele veranderingen doorgevoerd. Het tweede burgerberaad bracht een rapport uit over de klimaatproblematiek, dat nu mede heeft geleid tot een wetsvoorstel voor het wijzigen van de Ierse klimaatwetgeving. In Frankrijk werd het burgerberaad ontvangen als een hoopgevend model van een burgerberaad met een opdracht vanuit de politiek tot het bepalen van maatregelen voor CO<sub>2</sub>-reductie. Het Oostbelgienmodel wordt besproken ondanks dat er geen expliciet klimaatmandaat geldt, omdat het inzicht kan geven over hoe een geïnstitutionaliseerd burgerberaad functioneert. Tot slot wordt het Burgerforum Kiesstelsel geanalyseerd. Dit burgerberaad is slechts van summere betekenis geweest, maar analyse hiervan zal bijdragen aan hoe in de toekomst een nationaal burgerberaad meer zeggenschap kan hebben.

---

<sup>6</sup> Leyenaar 2009, p. 11.

<sup>7</sup> Ibid., p. 12.

<sup>8</sup> Burkens e.a. 2012, p. 295; zie ook Nationale Conventie, 'Hart voor de publieke zaak', bijlage bij *Kamerstukken II* 30184, nr. 12, p. 18.

## 1.1. Verenigd Koninkrijk: Citizens' Assembly on Climate Change

**Staatsrechtelijk kader en samenstelling.** Het Verenigd Koninkrijk is een monarchie met een democratisch gekozen regering en parlement. De premier leidt de regering met steun van het kabinet en de ministers.<sup>9</sup> Het VK heeft verschillende 'Select Committees', die onderdeel zijn van het parlement (House of Lords en House of Commons). Hun taak is het werk van de regering op eigen specifieke gebieden te controleren op de uitgaven, het beleid en de administratie. In juni 2019 maakten zes Select Committees bekend dat zij gezamenlijk een burgerberaad, de Citizens' Assembly on Climate Change (hierna: UKCA), zouden instellen<sup>10</sup> over de vraag: 'How should the United Kingdom meet its target of net-zero greenhouse gas emissions by 2050?'. In september 2020 publiceerde het burgerberaad haar rapport.<sup>11</sup> De zes Select Committees vroegen in een brief aan premier Johnson voor het eind van 2020 een reactie te publiceren en om "strong leadership action" te laten zien in aanloop naar de United Nations Framework Convention on Climate Change (COP26) in Glasgow 2021, die voorgezeten wordt door het Verenigd Koninkrijk.<sup>12</sup>

Het burgerberaad bestond uit 108 deelnemers, representatief voor de Britse bevolking in de zin van leeftijd, geslacht, etniciteit, opleidingsniveau, woonplaats, stedelijk of ruraal gebied en de mate van persoonlijke betrokkenheid bij de klimaatproblematiek.<sup>13</sup>

**Verhouding met de klimaatwetgeving.** Het Verenigd Koninkrijk heeft onder toenmalig premier Teresa May toegezegd zich te committeren aan het doel van 0% broeikasemissie in 2050.<sup>14</sup> Om dit doel wettelijk te formaliseren, werd de Climate Change Act 2008 geamendeerd<sup>15</sup> en gelijkgetrokken met de ambities uit het Klimaatverdrag van Parijs van 2015.<sup>16</sup> In de Climate Change Act wordt geen melding gedaan van het gebruik van een

---

<sup>9</sup> UK Government, 'How government works', <https://www.gov.uk/government/how-government-works>.

<sup>10</sup> Desai Briefing paper 07143/2020, p. 34-35.

<sup>11</sup> UK Parliament, 'Select Committee Statement' 10 september 2020,

<https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-09-10/debates/20091027000009/BusinessEnergyAndIndustrialStrategyCommittee?highlight=citizens%20assembly#contribution-4FD09B50-F566-4AE6-A2DF-346416385068>.

<sup>12</sup> Letter to Boris Johnson 10 september 2020.

<sup>13</sup> Deze burgers waren geselecteerd door middel van de 'sortition'-methode, waarbij in drie fases willekeurig deelnemers worden gekozen uit de Britse samenleving. Zie Climate Assembly UK, Full report 2020, p. 35-39.

<sup>14</sup> Desai Briefing paper 07143/2020, p. 34-35.

<sup>15</sup> UK Parliament, 'Government gives details on setting a UK net zero target' 12 juni 2019,

<https://www.parliament.uk/business/news/2019/june/government-gives-details-on-setting-a-uk-net-zero-emissions-target/>.

<sup>16</sup> UK Parliament, 'Net zero and UN climate summits', <https://committees.parliament.uk/work/98/net-zero-and-un-climate-summits/>.



burgerberaad. Wel is met de wetswijziging de wettelijke grondslag vastgelegd voor de Committee on Climate Change (UKCCC), een ander onafhankelijk adviesorgaan over de klimaatproblematiek,<sup>17</sup> en een systeem voor emissiereductie door middel van ‘carbon-budgeting’.<sup>18</sup>

**Toezeggingen.** Het parlement noch de regering heeft toezeggingen gedaan over de verdere behandeling van de uitkomsten van het burgerberaad. Enkel de Select Committees en de UKCCC hebben toegezegd de uitkomsten te zullen bestuderen en overwegen. De Select Committees zullen de aanbevelingen zo veel mogelijk gebruiken in het beoordelen van beleid en de regering verantwoordelijk houden indien zij de aanbevelingen verwaarlozen.<sup>19</sup> Het werk van het UKCA wordt meegenomen in het voortdurende werk van de UKCCC-analyse over de prestaties van de regering op het gebied van klimaat en het bouwen van een ‘low-carbon’ economie.<sup>20</sup>

Het rapport van burgerberaad over het klimaat in het Verenigd Koninkrijk is pas recentelijk uitgebracht. Doordat de regering (nog) nog niet formeel gereageerd heeft, is het voorlopig onduidelijk wat de daadwerkelijke implicaties van dit burgerberaad zullen zijn. Premier Johnson heeft in november 2020 ‘The Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution’ uitgebracht. In het plan wordt bijvoorbeeld de verkoop van nieuwe benzine en diesel auto’s verboden en een klimaatdoel voor 2030 ingesteld.<sup>21</sup> Dit zijn onderwerpen die het burgerberaad in haar rapport ook aandroeg,<sup>22</sup> echter wordt het rapport van het burgerberaad niet vermeld in het plan.<sup>23</sup>

**Conclusie.** De UKCA was niet ingesteld in opdracht van de regering. Hierdoor is de regering niet verplicht de uitkomsten over te nemen. Ook zijn er geen toezeggingen gedaan door de regering over de implementatie van het rapport van de UKCA, maar wel door de Select

---

<sup>17</sup> Artikel 32 lid 1 Climate Change Act 2008 (2050 Target Amendment) Order 2019 (Verenigd Koninkrijk).

<sup>18</sup> Artikel 8 lid 1 Climate Change Act 2008 (2050 Target Amendment) Order 2019 (Verenigd Koninkrijk).

<sup>19</sup> Climate Assembly UK, Full report 2020, p. 4 en 10.

<sup>20</sup> Climate Assembly UK, ‘Climate Assembly UK finalises work after members persevere through challenging 2020’ 20 mei 2020, <https://www.climateassembly.uk/news/climate-assembly-uk-finalises-work-after-members-persevere-through-challenging-2020/>.

<sup>21</sup> Ten Point Plan 2020, p. 14

<sup>22</sup> Zie onder andere Climate Assembly UK, Full report 2020, p. 14 en door het hele document.

<sup>23</sup> BEIS Committee Chair comments on Government’s Green plans 2020, <https://committees.parliament.uk/committee/365/business-energy-and-industrial-strategy-committee/news/132259/pms-ten-point-plan-darren-jones-beis-committee-chair-comments-on-governments-green-plans/>.

Committees zelf en door de UKCCC. Het mandaat van de UKCA bestond uit een opdracht van zes parlementaire Select Committees. Het is nog onduidelijk welke implicaties het burgerberaad zal hebben in de klimaataanpak van het VK, aangezien er geen politieke of wettelijke verplichtingen zijn de aanbevelingen op te volgen. Het Ten Point Plan is een regeringsplan voor het aanpakken van de klimaatcrisis en lijkt (mede) geïnspireerd door het burgerberaad. Premier Johnson heeft het burgerberaad echter niet genoemd in het plan.

## 1.2. Ierland: Citizens' Assembly

**Staatsrechtelijk kader en samenstelling.** De Ierse Republiek is een parlementaire democratie.<sup>24</sup> In het 'Programme for Partnership Government' van de Ierse regering stond de ambitie om een Citizens' Assembly (CA) in te stellen. Dit burgerberaad moest, volgens de ambitie, een groot mandaat hebben: het bespreken van een ongelimiteerd aantal belangrijke problemen gedurende een langere tijd. Hieruit moesten aanbevelingen komen voor het parlement over verdere constitutionele veranderingen.<sup>25</sup> De oprichting van het burgerberaad volgde het voorbeeld van de Ierse Convention on the Constitution (2012)<sup>26</sup>, waaruit een nationaal referendum over het homohuwelijk voortkwam waarmee de Ierse constitutie is aangepast.<sup>27</sup>

In 2016 is de CA opgericht middels een resolutie waarin de onderwerpen en de werkwijze van de CA zijn opgenomen. Het mandaat is dus uiteindelijk niet ongelimiteerd, maar bepaald in de resolutie.<sup>28</sup> De resolutie werd aangenomen door het parlement, al was dat in de senaat slechts met een kleine meerderheid.<sup>29</sup> Er bestond dus een helder mandaat.

Over het onderwerp klimaat stond de volgende opdracht in de resolutie: '*How the state can make Ireland a leader in tackling climate change*'. De resolutie schreef voor dat het burgerberaad uit 100 deelnemers zou bestaan, waarvan 99 burgers en één voorzitter. Het enige gemeenschappelijke criterium was dat de burgers tijdens het burgerberaad bevoegd

---

<sup>24</sup> Britannica, 'Ireland - Government and Society', <https://www.britannica.com/place/Ireland/Government-and-society>.

<sup>25</sup> A Programme for a Partnership Government 2016, p. 153.

<sup>26</sup> Dáil Éireann, Resolution, 2012, zie

[http://www.constitutionalconvention.ie/Documents/Terms\\_of\\_Reference.pdf](http://www.constitutionalconvention.ie/Documents/Terms_of_Reference.pdf).

<sup>27</sup> House of the Oireachtas, 13 juli 2016, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2016-07-13/33/>.

<sup>28</sup> The Citizens' Assembly, 'Establishment of the Assembly', <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/>.

<sup>29</sup> House of the Oireachtas 15 juli 2016 & House of the Oireachtas 13 juli 2016,

<https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2016-07-13/33/> en <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2016-07-15/3/>.

moesten zijn om te kunnen stemmen in een referendum. Verder zijn de burgers willekeurig geselecteerd om representatief te kunnen zijn voor de Ierse maatschappij op het gebied van leeftijd, geslacht, sociale stand en regionale verspreiding.<sup>30</sup>

**Verhouding met klimaatwetgeving.** In de Ierse Climate Action Act 2015 staat het doel om de overgang naar ‘low carbon, climate resilient and environmentally sustainable economy by the end of the year 2050’ te verwezenlijken.<sup>31</sup> In de klimaatwetgeving is geen vermelding gedaan van een burgerberaad. In oktober 2020 heeft de Ierse regering een wetsvoorstel ingediend voor de wijziging van de Climate Action and Low Carbon Development Act 2015. De regering geeft aan dat het wetsvoorstel gebaseerd is op de aanbevelingen van de Citizens’ Assembly en de daarop gevolgde Joint Oireachtas Committee on Climate Action (hierna: JOCCA).<sup>32</sup> Het wetsvoorstel is nu in de voorbereidende fase en zal worden beoordeeld door de JOCCA.<sup>33</sup> Tijdens dit proces zijn momenteel al enkele verklaringen gedaan waarin benadrukt wordt dat het wetsvoorstel deels volgt uit de aanbevelingen van het burgerberaad.<sup>34</sup>

**Toezeggingen en uitkomsten.** Op 18 april 2018 is het rapport van de UKCA over klimaat voorgelegd aan het parlement. In de resolutie staat dat de regering een reactie moet geven op elke aanbeveling van het burgerberaad en op welke manier de regering vervolgens eventueel een referendum uit wil schrijven over grondwetswijzigingen, zoals is gedaan met het referendum over het onderwerp abortus in 2016.<sup>35</sup> De vorm van de reactie van de regering is niet verder gespecificeerd in de resolutie, waardoor er geen expliciete verplichting is om te reageren door de aanbevelingen op te volgen. De regering heeft gereageerd door een

---

<sup>30</sup> Third Report and Recommendations of the Citizens’ Assembly, p. 49.

<sup>31</sup> Artikel 3 lid 1 Climate Action and Low Carbon Development Act 2015 (Ierland).

<sup>32</sup> Zie <https://www.gov.ie/en/publication/984d2-climate-action-and-low-carbon-development-amendment-bill-2020/>.

<sup>33</sup> Roberts & Fanagan 2020.

<sup>34</sup> Dr. Torney van de School of Law and Government van de Dublin City University, en tevens lid van de Expert Advisory Group van het burgerberaad, geeft in zijn verklaring aan dat het wetsvoorstel kan worden teruggeleid tot de eerste aanbeveling van het burgerberaad over het klimaat. Zie Dr. D. Torney, Testimony to Joint Committee on Climate Action, Opening Statement 2020, p. 1. Tevens geeft de JOCCA zelf in haar verklaring aan dat het wetsvoorstel geïnformeerd is door het rapport van het burgerberaad over klimaat. Zie Joint Oireachtas Committee on Climate Action, Opening Statement 2020, p. 1. Ook geeft Dr. Á. Ryall van de University College Cork aan in haar verklaring dat het belangrijk is om te benoemen dat het burgerberaad een aanbeveling heeft gedaan over de manier waarop een onafhankelijk orgaan de staat moet kunnen vervolgen in juridische procedures zodat de staat haar wettelijke plichten in relatie tot klimaatverandering nakomt. Volgens haar moet voor het wetsvoorstel meer onderzoek gedaan worden naar dit punt, vooral omdat het JOCCA rapport én het Climate Action Plan 2019 deze aanbeveling niet hebben overgenomen van het burgerberaad. Zie Dr. A. Ryall, Joint Committee on Climate Change, Opening Remarks 2020, paragraaf 10-11.

<sup>35</sup> The Citizens’ Assembly, ‘Establishment of the Assembly’. <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/>.

parlementaire commissie op te stellen (JOCCA) om de aanbevelingen te bekijken. In het rapport van de JOCCA worden de aanbevelingen van het burgerberaad over het klimaat in elk hoofdstuk uitgebreid behandeld en op basis daarvan formuleert de JOCCA eigen aanbevelingen<sup>36</sup>, welke in de meeste gevallen een uitbreiding en/of verdere ontwikkeling zijn van de aanbevelingen van het burgerberaad.<sup>37</sup> Verder wordt het burgerberaad genoemd in het nationale Klimaatplan 2019<sup>38</sup>, wat geen wettelijke grondslag heeft.<sup>39</sup> In het Klimaatplan negeert de regering echter enkele aanbevelingen van het burgerberaad en de JOCCA, implementeert ze niet of verzwakt ze.<sup>40</sup> In het wetsvoorstel (2020) is een bepaling opgenomen die de betrokken minister verplicht om het Klimaatplan jaarlijks te herzien.<sup>41</sup>

**Conclusie.** Het model-Ierland had een groot mandaat doordat het onderwerp en de samenstelling van het burgerberaad was vastgelegd in een resolutie. Als gevolg hiervan is de opdracht tot het instellen van een burgerberaad en het mandaat aangenomen door het parlement en was de regering verplicht om te reageren. Dit heeft de regering gedaan door een parlementaire commissie in te stellen. Verder zijn er geen toezeggingen gedaan over de implementatie van het rapport, maar komt het rapport wel grotendeels terug in de eigen aanbevelingen van die parlementaire commissie en in mindere mate in het nationale Klimaatplan. Dit zijn vergaande implicaties, aangezien het rapport van het burgerberaad vooraf geen directe bindende werking toegezegd was. Het is nog niet duidelijk of de wetswijziging van de Ierse klimaatwet doorgevoerd wordt, aangezien dat nog in de voorbereidende fase zit. Wel is in verschillende verklaringen de invloed van het burgerberaad erkend.

### 1.3. Frankrijk

**Staatsrechtelijk kader en samenstelling.** Frankrijk kent een semi-presidentieel stelsel, waar de uitvoerende macht bestaat uit een democratisch gekozen president en een premier, wiens regering afhankelijk is van een meerderheid in het parlement. President Macron kondigde in april 2019 aan om een burgerconventie op te richten om tegemoet te komen aan de eis van meer participatie en aandacht voor het milieu. De ‘Convention citoyenne pour le climat’

---

<sup>36</sup> Report of the JOCCA 2019, p. 2-3.

<sup>37</sup> Devaney et. al. 2018, p. 7.

<sup>38</sup> Climate Action Plan (Ierland) 2019, p. 15.

<sup>39</sup> Dr. Á. Ryall, Opening Remarks, 15 oktober 2020, paragraaf 10.

<sup>40</sup> The new Climate Action Plan 2019, p. 3.

<sup>41</sup> Artikel 4 lid 1 onder a Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Bill 2020.

(CCC) werd opgericht in oktober 2019 met het mandaat “de structurerende maatregelen te bepalen om, in een geest van sociale rechtvaardigheid, de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met ten minste 40% te verminderen ten opzichte van 1990”.<sup>42</sup> De CCC vult hierin de ‘Hoge Raad voor het Klimaat’ en de ‘raad voor ecologische defensie’ aan om de ecologische transitie te versnellen.<sup>43</sup> De CCC bestaat uit een groep van 150 door gestratificeerde loting geselecteerde burgers die aan zes criteria zijn onderworpen: gender, leeftijd, geografie, kwalificatie (opleidingsniveau) en sociaal-professionele achtergrond.<sup>44</sup> De organisatie van de CCC is toevertrouwd aan de Franse Sociaal-Economische Raad.<sup>45</sup>

**Verhouding met klimaatwetgeving.** De bestaande klimaatwetgeving in Frankrijk uit 2005<sup>46</sup> wordt niet genoemd in het mandaat van de CCC.<sup>47</sup> Er wordt geen verwijzing gemaakt naar inspraak of zeggenschap in de klimaatwetgeving. Wel zou in het Klimaathandvest een mogelijkheid voor besluitvormende burgerparticipatie gelezen kunnen worden in artikel 7: “eenieder heeft het recht, onder de voorwaarden en binnen de grenzen bepaald door de wet, toegang te krijgen tot informatie over het milieu waarover de overheid beschikt en om *deel te nemen aan de ontwikkeling van openbare beslissingen die een impact hebben op het milieu*”.<sup>48</sup> Deze interpretatie van het Klimaathandvest is echter niet opgenomen in het mandaat van de CCC.

Wel wordt op grond van het Klimaathandvest momenteel de ‘zaak van de eeuw’ aangespannen, waarin de burgemeester van Grande-Synthe de Franse staat aanklaagt voor

---

<sup>42</sup> Bernasconi 2019.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> De CCC bestaat voor 51% uit vrouwen en 49% uit mannen, verdeeld over 6 leeftijdsgroepen, evenredig met de leeftijdspiramide vanaf 16 jaar. 26% procent heeft geen diploma, 21% een hogere opleiding en 13% is student. Er zijn 27% gepensioneerden, 10% arbeiders, 18% inactieven en 9% senior managers. 5% komt uit het buitenland, 20% komt uit Île-de-France. 62% komt uit een grote gemeente, 23% uit een zeer grote gemeente, 15% komt uit kleine tot middelgrote, of geïsoleerde gemeenten. Meer dan 13% woont in een aandachtswijk. Zie Mellier-Wilson 2020.

<sup>45</sup> Patrick Bernasconi, voorzitter van de CESE. Lettre de Mission. Ondertekend door Edouard Philippe. (voormalig premier). Parijs, 2 juli 2019. Er ligt momenteel een wetsvoorstel (juli 2020) om de Franse SER te renoveren. Het stelt de SER in staat openbare raadplegingen te organiseren over economische, sociale of ecologische onderwerpen. Dat kan op eigen initiatief of op verzoek van de overheid. Net als bij de CCC kunnen burgers aan dit overleg deel te nemen. De plaats van de SER in het publieke debat wordt versterkt als ‘een eerste klas adviesorgaan’. Senatoren schraptten in eerste lezing uit het wetsvoorstel: de mogelijkheid voor de SER om openbare raadplegingen te organiseren in de overtuiging dat participatie en burgerconventies niet in de plaats kunnen komen van ‘democratisch overleg’; de bepaling die de regering, het parlement of 60 afgevaardigden of senatoren toestaat om de toepassing van een wet om constitutionele redenen aan de SER voor te leggen; het mechanisme waardoor de regering, wanneer zij de SER raadpleegt over een wetsvoorstel, geen verdere raadplegingen vooraf houdt. Zie <https://www.vie-publique.fr/loi/275038-loi-organique-reforme-cese-conseil-economique-social-et-environnemental>.

<sup>46</sup> Charte de l’environnement (Klimaathandvest) en Code de l’environnement (Klimaatwet).

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Charte de l’environnement, loi constitutionnelle no 2005-205 du 1er mars 2005.

‘klimaatactiviteit’ die de toekomst van zijn stad ondermijnt.<sup>49</sup> Een petitie voor dit beroep is door twee miljoen Fransen ondertekend. Daarnaast is recentelijk ‘milieubescherming’ in een uitspraak van de Franse Constitutionele Raad van 31 januari 2020 erkend als een doelstelling van constitutionele waarde.<sup>50</sup>

Één van de voorstellen tot grondwetswijziging van de CCC lijkt in te spelen op wat ‘constitutionalisering van het klimaat’ wordt genoemd, door aan artikel 1 van de Grondwet “de Republiek garandeert het behoud van de biodiversiteit, het milieu en de strijd tegen klimaatverandering” toe te willen voegen.<sup>51</sup> Het grondwetswijzigingsvoorstel lijkt inspiratie te halen uit twee artikelen in de huidige klimaatwetgeving. Artikel 2 van het Klimaathandvest erkent een verplichting tot behoud van biodiversiteit, en in de Klimaatwet is “strijd tegen klimaatverandering” opgenomen met een “verbintenis” om de doelstelling van duurzame ontwikkeling te realiseren.<sup>52</sup>

**Toezeggingen.** President Macron heeft in april 2019 het volgende toegezegd: “Wat uit deze conventie naar voren komt, beloof ik, zal *zonder filter* worden voorgelegd aan de stemming van het parlement of aan een referendum of aan directe toepassing van regelgeving”.<sup>53</sup> De president kan wel drie zogenaamde ‘jokers’ inzetten. De uitvoerende macht is blijkens het mandaat echter niet wettelijk verplicht om de uitkomst van het burgerberaad te implementeren. Er zijn drie mogelijkheden voor het wettelijk implementeren van de uitkomst van de CCC volgens de Franse Grondwet: 1.) Het wetgevingsreferendum: op grond van artikel 11 van de Grondwet mag de president een wetsvoorstel inzetten voor een referendum, waar ook voorstellen over milieubeleid onder vallen.<sup>54</sup> 2.) Het aannemen van een wet door het parlement. Het ongefilterd overnemen is wel mogelijk, maar biedt geen garanties. Iedere parlementariër heeft namelijk het recht van wijziging.<sup>55</sup> 3.) De regelgevende route. Op grond van artikel 21 Grondwet heeft de president de bevoegdheid om regelingen uit te vaardigen. Wanneer de Grondwet niet expliciet voorschrijft wanneer iets bij wet geregeld moet

---

<sup>49</sup> Le Monde 2019.

<sup>50</sup> Parance & Mabile 2020, p. 1159 & Januelle 2020.

<sup>51</sup> CCC 2020, p. 416.

<sup>52</sup> Artikel L.110-1, zie Christel Cournil, Enjeux et limites de la Charte de l’environnement face à l’urgence climatique. 2020. Hal-02612088, p. 13.

<sup>53</sup> Reuters 2019.

<sup>54</sup> Sinds de invoering van de Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 is artikel 11 van de Grondwet geamendeerd waardoor het mogelijk is om een onderwerp gerelateerd aan ‘l’environnement’ voor te leggen voor een referendum. Over het

<sup>55</sup> Zie recht van wijziging in artikel 44 Franse Grondwet.

worden<sup>56</sup>, kan de regering optreden met haar regelgevende bevoegdheid. In Nederland zou deze bevoegdheid neerkomen op een zelfstandige AMvB, wat nauwelijks vergelijkbaar is omdat dit een beperkte bevoegdheid is.

**Uitkomsten.** De voorstellen van de CCC zijn ondertussen voorgelegd aan het parlement, maar worden een voor een afgewezen.<sup>57</sup> Tot nu toe is de implementatie van de aanbevelingen *daardoor* erg minimaal.<sup>58</sup> In een brief van 12 oktober 2020 sprak de CCC president Macron aan op het gebrek aan steun voor de uitkomst van het burgerberaad. Sterker nog, de CCC vreest voor een ‘afstandsverklaring’ van hun aanbevelingen.<sup>59</sup> Er zal nog moeten blijken of en hoe de aanbevelingen van de CCC doorgang vinden. Een aantal conclusies kan worden getrokken uit dit CCC-model: 1.) Politieke toezeggingen over de uitkomst en implementatie van de aanbevelingen van de CCC lijken onvoldoende. Mogelijk speelt het gebrek aan steun van het parlement momenteel de belofte van president Macron parten. Idealiter bestaat er naast politieke toezegging ook een (grond)wettelijke garantie voor het mandaat van een burgerberaad. 2.) Het mandaat van de CCC is niet expliciet verbonden aan de bestaande klimaatwetgeving. Het is onduidelijk of de CCC via de bestaande klimaatwetgeving wel een sterker juridisch mandaat had gehad.

## 1.4. Ostbelgië

**Staatsrechtelijk kader.** Ostbelgië is een autonome federale deelstaat in België met aanzienlijke wetgevende en uitvoerende bevoegdheden. De liberale partij heeft een eerste burgerdialoog georganiseerd in september en oktober 2017.<sup>60</sup> Naar aanleiding van deze burgerdialoog concludeert het parlement en de president dat er gezocht moet worden naar de mogelijkheid om een meer permanent participatiemiddel te installeren. De aanbevelingen van een 14-koppige internationale expertgroep resulteerden op 25 februari 2019 in het ‘Dekret zur Einführung eines Permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft’ (hierna: DPDG).<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> Zie artikel 34 Franse Grondwet.

<sup>57</sup> Les 150. Courrier – à M. Emmanuel MACRON – 12 octobre 2020. *Etat des lieux relative au suivi de la transmission “sans filtre” des 146 mesures de la Convention Citoyenne pour le Climat et demande de réaffirmation de la parole présidentielle.*

<sup>58</sup> Zie <https://sansfiltre.les150.fr/>.

<sup>59</sup> Jacques 2020.

<sup>60</sup> Niessen & Reuchamps 2019.

<sup>61</sup> Ibid.

**Mandaat en samenstelling.** De permanente ‘bürgerrat’ (hierna: burgeberraad) heeft een mandaat voor het bepalen van de agenda door het initiëren van kwesties voor ad hoc ‘bürgersammlungen’ (hierna: burgervergaderingen).<sup>62</sup> Het burgerberaad bepaalt dus de vragen, waarop burgervergaderingen antwoorden formuleren.<sup>63</sup> Het parlement is verplicht om twee hoorzittingen te organiseren met de deelnemers van de burgervergadering en te reageren op hun aanbevelingen.

Het burgerberaad is samengesteld uit 24 leden<sup>64</sup> en eventueel drie adviserende leden.<sup>65</sup> Via loting worden leden van voormalige burgervergaderingen geloot en zij maken 18 maanden deel uit van het burgerberaad.<sup>66</sup> Het mandaat voor het selecteren van de onderwerpen op de agenda van Ostbelgien is bepaald in artikel 7 DPDG, waarin staat dat de onderwerpen gerelateerd moeten zijn aan de competenties van de Duitssprekende gemeenschap. De bepaling geeft dus een breed kader waarbinnen onderwerpen aangedragen kunnen worden. Voor besluitvorming over de onderwerpen van de burgervergaderingen moet tweederde van de leden van het burgerberaad aanwezig zijn.<sup>67</sup> De burgervergaderingen hebben als taak over zaken te beraadslagen die aan hen zijn voorgelegd door de burgerraad en op basis daarvan beleidsaanbevelingen te formuleren.<sup>68</sup> Zij wordt samengesteld door middel van gestratificeerde loting.<sup>69</sup> Naast leeftijd, gender, woonplaats en sociaaleconomische achtergrond, kan de burgerraad een aanvullende selectiegrond bepalen.

**Toezeggingen.** De DPDG reguleert de toezeggingen van het parlement. De uiteindelijke aanbevelingen worden drie keer met parlementsleden besproken in een gezamenlijke commissie.<sup>70</sup> De adviezen van de burgervergaderingen worden gewogen in beraadslagingen met het parlement en de verantwoordelijke minister. Zij formuleren hun mening en geven een indicatie of en hoe de aanbevelingen worden geïmplementeerd. Niet-overname vergt onderbouwing.<sup>71</sup> De permanente secretaris informeert het burgerberaad regelmatig over de voortgang van de politieke follow-up. Een derde gezamenlijke openbare commissie wordt

---

<sup>62</sup> OECD 2020.

<sup>63</sup> Van Reybrouck 2020.

<sup>64</sup> DPDG, artikel 4, §1.

<sup>65</sup> DPDG, artikel 4, §2.

<sup>66</sup> DPDG, artikel 14 §1.

<sup>67</sup> DPDG, artikel 7 §1.

<sup>68</sup> DPDG artikel 3 §1 en artikel 9 §1.

<sup>69</sup> DPDG artikel 3 §2 en §3.

<sup>70</sup> DPDG artikel 9 en 10 §2.

<sup>71</sup> DPDG artikel 9 §2.



een jaar na de tweede gehouden om de voortgang van de implementatie te presenteren.<sup>72</sup> Het burgerberaad is verantwoordelijk voor het monitoren van de politieke follow-up naar aanleiding van de aanbevelingen van de burgervergadering.<sup>73</sup> In de aanloop naar de goedkeuring van de DPDG is kritiek geuit over het gebrek aan de geïnstitutionaliseerde politieke toezegging zoals nu is geformuleerd in artikelen 9 en 10 van de wet.

**Conclusie.** Tot nu toe zijn er nog geen uitkomsten van de burgervergaderingen. Er wordt beraadslaagd over de zorg, maar de vergaderingen zijn stil komen te liggen vanwege Covid-19. Daarom kan er nog geen conclusie worden getrokken over de implementatie van uitkomsten van burgervergaderingen. Het uiteindelijke politieke vervolg zal in de toekomst geanalyseerd moeten worden en zal uitwijzen of de kritiek op gebrek aan geïnstitutionaliseerde politieke toezegging in de wet gegrond is.

Het Ostbelgienmodel is significant anders ten opzichte van andere burgerberaden op drie gronden: het heeft een quasi-institutionele verbinding met de wetgever, het proces is permanent en het combineert een geïnstitutionaliseerd burgerberaad met ad hoc burgervergaderingen. Voor een mogelijk burgerberaad over het klimaat kan de DPDG een model van een wettelijk mandaat voor een burgervergadering over het klimaat bieden. Het valt echter te betwijfelen of dit regionale, kleinschalige model toepasbaar is op een nationaal klimaatberaad.

## 1.5. Nederland: het Burgerforum Kiesstelsel

**Mandaat en samenstelling.** Het Burgerforum Kiesstelsel startte op 24 maart 2006 en bestond uit 140 burgers. Het burgerforum werd geïnitieerd naar aanleiding van het Paasakkoord uit 2005 door het kabinet Balkenende-II.<sup>74</sup> Het burgerforum is ingesteld volgens het (inmiddels vervallen)<sup>75</sup> Besluit instelling Burgerforum Kiesstelsel. De redenen om een burgerberaad op te richten zagen op het feit dat in het parlement principieel verschillende inzichten bestonden over de toekomst van het kiesstelsel, en op het feit dat parlementariërs niet over een nieuw kiesstelsel wilden beslissen, aangezien zij zelf onder een bepaald

---

<sup>72</sup> Niessen & Reuchamps 2019, p. 13.

<sup>73</sup> DPDG, artikel 10 §1.

<sup>74</sup> Brief van de Minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2004/05, 30184, nr. 1.

<sup>75</sup> Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 6 maart 2013, nr. 2013-0000117717, houdende de intrekking van uitgewerkte regelingen en een uitgewerkte wet, *Stcrt.* 2013, 8646.

kiesstelsel waren gekozen.<sup>76</sup> Het Burgerforum is daarom opgericht met de opdracht om een rapport uit te brengen welk kiesstelsel het meest geschikt is voor het kiezen van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.<sup>77</sup> Binnen zijn opdracht is het Burgerforum onafhankelijk en vrij zijn eigen werkwijze te bepalen.<sup>78</sup> Wel heeft de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aangegeven dat hij verwacht dat er grofweg drie fases in het proces te onderscheiden zijn: de scholingsfase, de consultatiefase en de besluitvormingsfase.<sup>79</sup> Verder was het Burgerforum vrij in zijn opdracht.

**Toezeggingen en uitkomst.** De Nationale Conventie<sup>80</sup>, het adviesorgaan van de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, gaf in 2006 het advies aan de overheid om voorafgaand aan de instelling van een burgerberaad te preciseren welke rol het advies zou spelen in de formele besluitvorming. Het negeren van de uitkomsten zou anders afbreuk doen aan het vertrouwen van burgers in de politiek.<sup>81</sup> Het kabinet heeft echter van tevoren geen uitspraken gedaan over hoe het gevolg zou geven aan de adviezen.<sup>82</sup> De PvdA vroeg toentertijd wel aan het kabinet waarom geen toezeggingen gedaan werden om het resultaat unaniem over te nemen. Hierop heeft de Minister gereageerd dat hij openstaat voor nieuwe voorstellen. Hij legde zich echter niet vast op het overnemen van de voorstellen en vroeg evenmin aan de Kamer de uitkomsten bij voorbaat over te nemen.<sup>83</sup>

**Conclusie.** Het advies van het Burgerforum is op 18 december 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>84</sup> Hierop heeft het kabinet Balkenende-IV gereageerd en geconcludeerd dat onvoldoende aanleiding bestond voor wijziging van het kiesstelsel zoals voorgesteld door het Burgerforum.<sup>85</sup> Dit deed het kabinet door slechts summierlijk op de inhoud in te gaan. Zo werd een deel van de argumentatie als ‘niet overtuigend genoeg’ terzijde geschoven, zonder

---

<sup>76</sup> Brief van de Minister over bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2005/06, 30184, nr. 6, par. 2.

<sup>77</sup> Ibid., par. 3 & Procesverslag, bijlage bij advies ‘Met één stem meer keus’, Burgerforum Kiesstelsel, *Kamerstukken II* 30184, 11, p. 5. Zie ook art. 3 Besluit instelling Burgerforum Kiesstelsel.

<sup>78</sup> Brief van de Minister over bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2005/06, 30184, nr. 6, par. 3.

<sup>79</sup> Ibid., par. 6.

<sup>80</sup> Instellingsbesluit Nationale Conventie, inmiddels vervallen.

<sup>81</sup> Nationale Conventie, ‘Hart voor de publieke zaak’, bijlage bij *Kamerstukken II* 30184, nr. 12, p. 19.

<sup>82</sup> Brief van de Minister over bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2005/06, 30184, nr. 6, par. 3.2.

<sup>83</sup> Verslag van een algemeen overleg, *Kamerstukken II* 2005/06, 30184, 3.

<sup>84</sup> Brief van de Minister over bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2005/06, 30184, nr. 11.

<sup>85</sup> Brief van de Minister over bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2007/08, 30184, nr. 20, par. 3.2.

dit toe te lichten. Hiermee is de uitkomst van het Burgerforum Kiesstelsel niet geïmplementeerd.

## 1.6. Rechtsvergelijking

Uit de rechtsvergelijking zijn drie vormen van een mandaat voor een burgerberaad te onderscheiden, namelijk vanuit een wettelijke grondslag, een opdracht vanuit de regering en een opdracht door een ander orgaan dat geen directe invloed heeft op de klimaatmaatregelen, namelijk een parlementaire commissie.

In Oost-België is een wettelijke grondslag voor een permanent burgerberaad met een mandaat voor het bepalen van de agenda van ad hoc burgervergaderingen goedgekeurd door de volksvertegenwoordiging. Het parlement kan alleen gemotiveerd afwijken van de uitkomsten van het burgerberaad. De eerste uitkomst van de burgervergadering over de zorg moet nog uitwijzen in hoeverre deze geïnstitutionaliseerde politieke toezegging leidt tot implementatie van uitkomsten van burgervergaderingen.

Het Ierland-model wijst uit dat een burgerberaad met een opdracht vanuit de regering en grote betrokkenheid ver kan komen. In Ierland werden zo uiteindelijk de aanbevelingen van het burgerberaad via een referendum bekrachtigd in de grondwet.<sup>86</sup> Uit het model-Kiesstelsel blijkt dat aanbevelingen gemakkelijk aan de kant worden gezet door de regering als er niet vooraf toezeggingen zijn gedaan. Het Frankrijk-model wijst tot nu toe uit dat de aanbevelingen van de CCC ondanks toezeggingen door president Macron, vooralsnog niet ongefilterd overgenomen worden. Het parlement ligt dwars bij het implementeren van de aanbevelingen.

Tot slot wijst het VK-model erop dat politieke betrokkenheid bij een opdracht tot een burgerberaad vanuit een ander orgaan zonder directe invloed op de klimaatmaatregelen potentieel tot invloed leidt. Vooralsnog moet blijken in hoeverre het door de parlementaire commissie ingestelde burgerberaad daadwerkelijk invloed heeft gehad; van tevoren stond immers niet vast wat er op regeringsniveau met de uitkomsten gedaan zal worden. Het Ten Points programma van premier Johnson benoemt het burgerberaad dan ook niet expliciet.

---

<sup>86</sup> In Ierland heeft de regering enkele aanbevelingen van het burgerberaad over constitutionele onderwerpen voorgelegd in een nationaal referendum. Dit is een vereiste voor het aanpassen van de Ierse constitutie. Het is in Nederland niet mogelijk om een referendum te houden. Voor een bindend referendum moet in Nederland de Grondwet gewijzigd worden. Het niet-bindend referendum is in Nederland in 2018 afgeschaft, zie Brief van de Minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2005/06, 30184, nr. 2, par. 3.1; Advies Raad van State en reactie van de indieners, *Kamerstukken II* 2002/2003, 28885, nr. A.

In de drie burgerberaadmodellen over het klimaatbeleid (VK, Frankrijk en Ierland) wordt bestaande nationale klimaatwetgeving niet in het mandaat betrokken. Dit kan liggen aan het feit dat in zowel Frankrijk, VK en Ierland geen expliciet mandaat te lezen is voor zeggenschap van een burgerberaad in de klimaatwetgeving.

In de bestaande (klimaat)wetgeving in Nederland bestaat mogelijk een wettelijke grondslag voor een burgerberaad. Deze grondslag is wenselijk, aangezien uit de modellen blijkt dat zonder wettelijke grondslag de aanbevelingen direct worden geïmplementeerd. Daarom zal in deel 2.2 van dit advies worden ingegaan op aanknopingspunten voor een burgerberaad in de Nederlandse klimaatwetgeving.

Hieronder zetten wij de rechtsvergelijking schematisch uiteen op volgorde van een sterke naar zwakke positie van een burgerberaad in het meebeslissen over (klimaat)maatregelen.

Model	Mandaat	Samenstelling	Bindende werking	Toezegging	Implementatie	Verhouding Klimaatwetgeving
Oost-Belgie	Wettelijke grondslag.	Door loting vanuit eerdere burgervergaderingen.	Ja, alleen gemotiveerd afwijken door parlement.	Ja, wettelijke grondslag.	Gemotiveerd afwijken door parlement. Nog geen voorbeeld van implementatie omdat er nog geen uitkomsten zijn.	Op grond van de DPDG-wet kan er ook een burgervergadering over het klimaat worden gehouden.
Ierland	Opdracht van regering, vastgelegd in resolutie (aangenomen door parlement).	Burgers door willekeurige selectie, via drie-traps procedure.	Regering moet reactie geven (resolutie).	Regering moet reactie geven (resolutie).	In speciale parlementaire aanbevelingen, Klimaatplan.	Geen, maar er is een wetsvoorstel op basis van het burgerberaad ingediend voor het aanpassen van de Klimaatwetgeving.
Frankrijk	Opdracht vanuit de regering.	Burgers door gestratificeerde loting	Nee.	Door de president.	Veel uitkomsten gesneuveld in het parlement.	Geen expliciet mandaat afgeleid van klimaatwetgeving.
Verenigd Koninkrijk	Opdracht van parlementaire commissie.	Burgers door 'sortition'-methode.	Nee.	Ja, maar slechts door de commissies.	Tot op heden nog niet duidelijk, wel gelijke onderwerpen in Ten Points Plan.	Geen.
Kiesstelsel	Opdracht vanuit de regering, vastgelegd in een besluit.	Burgers door gestratificeerde loting.	Nee.	Nee.	Nee.	N.v.t.

## 2. Nederlandse wetgeving

De vijf burgerberaadmodellen laten zien dat wettelijke vastlegging van een burgerberaad het krachtigst is voor medezeggenschap. Bij het mandaat in opdracht van parlementaire commissies of de president kan het parlement een obstakel zijn in de implementatie van aanbevelingen. Voor het Nederlands staatsrechtelijk kader wordt geanalyseerd hoe een burgerberaad juridisch een zo sterk mogelijke positie kan krijgen om (mede)zeggenschap over klimaatplannen uit te oefenen. Het eerste deel bespreekt de begrenzing van een burgerberaad in de Grondwet en mogelijkheden tot delegatie binnen het staatsrechtelijk kader. Het tweede deel van dit hoofdstuk behandelt de klimaatwetgeving. Eerst wordt het huidige klimaatakkoord besproken en de regionale energiestrategieën. Daarnaast worden de mogelijkheden besproken om in de Klimaatwet bevoegdheden voor een burgerberaad te lezen of om de Klimaatwet zodanig aan te passen dat er grotere zeggenschap wordt vastgelegd. Tot slot worden de implicaties van de Urgenda-zaak voor een burgerberaad besproken.

### 2.1 Staatsrechtelijk kader

Een burgerberaad is in Nederland niet in de wet verankerd. Uit de rechtsvergelijking blijkt dat o.a. constitutionele grenzen het doorvoeren van de uitkomsten van burgerberaden in wetgeving kunnen belemmeren. De uitkomst van een burgerberaad en haar eventuele wetsvoorstellen zijn ook in Nederland afhankelijk van de constitutionele waarborgen van de representatieve democratie. Vaststelling van wetgeving is een gezamenlijke bevoegdheid van de regering en Staten-Generaal.<sup>87</sup> Daarom is het van belang te analyseren hoe een burgerberaad past in het grondwettelijk stelsel van de representatieve democratie. Het geven van bindende besluitvormingsbevoegdheden en/of wetgevingsbevoegdheden aan een burgerberaad kan stuiten op constitutionele grenzen, grotendeels bepaald door artikelen 50, 67 en 81 van de Grondwet. Daarnaast wordt artikel 134 van de Grondwet besproken in het licht van de mogelijkheid om een burgerberaad als openbaar lichaam te laten functioneren. Tot slot wordt de optie tot het delegeren van wetgevingsbevoegdheden aan een burgerberaad geanalyseerd.

---

<sup>87</sup> Art. 81 Gw; Brief van de Minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2005/06, 30184, nr. 2, par. 3.1.

### 2.1.1. Constitutionele grenzen nationaal burgerberaad

**Artikel 50 Grondwet.** Als de aanbevelingen van een burgerberaad aan de wetgever een bindend karakter krijgen, waar de wetgever niet van kan afwijken, maakt een burgerberaad inbreuk op artikel 50 van de Grondwet. Dit artikel schrijft voor dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigt en dat de Kamerleden het algemeen belang behartigen.<sup>88</sup> Democratische besluitvorming is namelijk uitsluitend mogelijk via de volksvertegenwoordigers door de institutionele waarborgen die de Staten-Generaal bezit. Niet is gezegd dat dergelijke waarborgen ontbreken bij een burgerberaad. Dit is een punt van aandacht bij de samenstelling en werkwijze van een burgerberaad. Een niet-bindend advies, bijvoorbeeld via delegatie aan een burgerberaad, zal geen strijd opleveren met artikel 50 Grondwet. Daarnaast kan er sprake zijn van ‘zodanige politieke druk’ waardoor de uitkomst van een niet-bindend advies praktisch wel gevolgd zal moeten worden.<sup>89</sup>

**Artikel 67 lid 3 Grondwet.** Dit artikel geeft Kamerleden via het zogenaamde ‘lastverbod’ de mogelijkheid om haar opdracht op grond van artikel 50 Grondwet te kunnen vervullen zonder druk van buitenaf, wat hun zelfstandige en onafhankelijke positie waarborgt. Kamerleden kunnen zich hierdoor niet binden aan de aanbevelingen van een burgerberaad. Een belofte over het opvolgen van de uitkomst van een burgerberaad kan ten opzichte van het lastverbod namelijk worden aangemerkt als een opdracht.<sup>90</sup> Echter kan een burgerberaad wel zo worden vormgegeven dat er geen opdracht aan een individueel Kamerlid wordt gegeven, maar bijvoorbeeld aan de ministerraad in zijn geheel, waardoor er geen sprake is van een schending van het ‘lastverbod’. Een niet-bindend advies levert geen strijd op met het ‘lastverbod’.

**Artikel 81 Grondwet.** In beginsel is een grondwetswijziging nodig voor het overnemen van een bindend advies van een burgerberaad als wet zonder tussenkomst van de wetgever.<sup>91</sup> Wetten kunnen op grond van artikel 81 van de Grondwet namelijk enkel worden vastgesteld door de Staten-Generaal en de regering gezamenlijk. De wetgever heeft namelijk een publieke taak, die niet zonder goede reden doorgeschoven kan worden, wat in het gedrang kan komen met de democratische legitimatie.

---

<sup>88</sup> Van Zanten 2019, p. 219.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid p. 220.

<sup>91</sup> Ibid.

**Artikel 134 Grondwet.** Mogelijk kan een burgerberaad als openbaar lichaam worden aangewezen, zoals de Sociaal-Economische Raad. De bevoegdheid voor het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt op grond van artikel 134 van de Grondwet toegekend. Een openbaar lichaam heeft een sterk mandaat: besluiten kunnen alleen vernietigd worden vanwege strijd met de wet of het openbaar belang.<sup>92</sup> Wel blijft de wetgever verplicht toezicht te regelen, al bepaalt de Grondwet niet wie de toezichthouder is.<sup>93</sup> Voor het instellen van een openbaar lichaam is geen grondwetswijziging nodig, maar wel een nieuwe wet waarin de taak van een burgerberaad wordt omschreven.<sup>94</sup>

In navolging hierop kan ook worden gekeken naar mogelijkheden voor het aansluiten bij een bestaand openbaar lichaam, zoals het wetsvoorstel om de Franse Sociaal-Economische Raad te hervormen tot een permanente burgerparticipatiekamer.<sup>95</sup> In Nederland kan er wellicht een vergelijkbare functie van een burgerberaad binnen een bestaand openbaar lichaam worden ingesteld, door aan te sluiten bij de Sociaal-Economische Raad, waar een burgerberaad (mede)zeggenschap krijgt over milieubeleid.

Aansluiting bij de SER zou interessant zijn voor een burgerberaad met een klimaatmandaat, omdat de SER zeer betrokken was bij de totstandkoming van het Klimaatakkoord.<sup>96</sup> Indien wordt aangesloten bij de SER, zullen de regelgevende bevoegdheden van een burgerberaad liggen binnen het kader van het bedrijfsleven<sup>97</sup> en de adviserende rol ligt op het gebied van onderwerpen van sociale of economische aard.<sup>98</sup> Leden van de SER worden voor ten minste twee derden benoemd door algemeen erkende

---

<sup>92</sup> Art. 134 lid 3 Gw.

<sup>93</sup> Zie voor de algemene regeling afd. 10.2 Awb.

<sup>94</sup> Het Ostbelgienmodel kan als een voorbeeld van een openbaar lichaam worden gezien: de bevoegdheden van het permanente burgerberaad zijn vastgelegd in de wet. Het is als openbaar lichaam wel verschillend van een nationaal functionerend orgaan als de Sociaal-Economische Raad, omdat het functioneert in een federale deelstaat.

<sup>95</sup> Er ligt momenteel een wetsvoorstel (juli 2020) om de Franse SER te renoveren. Het stelt de SER in staat openbare raadplegingen te organiseren over economische, sociale of ecologische onderwerpen. Dat kan op eigen initiatief of op verzoek van de overheid. Net als bij de CCC kunnen burgers aan dit overleg deel te nemen. De plaats van de SER in het publieke debat wordt versterkt als 'een eersteklas adviesorgaan'. Senatoren schrapten in eerste lezing uit het wetsvoorstel: de mogelijkheid voor de SER om openbare raadplegingen te organiseren in de overtuiging dat participatie en burgerconventies niet in de plaats kunnen komen van 'democratisch overleg'; de bepaling die de regering, het parlement of 60 afgevaardigden of senatoren toestaat om de toepassing van een wet om constitutionele redenen aan de SER voor te leggen; het mechanisme waardoor de regering, wanneer zij de SER raadpleegt over een wetsvoorstel, geen verdere raadplegingen vooraf houdt. Zie <https://www.vie-publique.fr/loi/275038-loi-organique-reforme-cese-conseil-economique-social-et-environnemental>

<sup>96</sup> Kamerbrief 'Voorstel voor een Klimaatakkoord', *Kamerstukken II* 2018/19, 32813, nr. 342, p. 2.

<sup>97</sup> Art. 32 jo. 2 Wet op de Sociaal-Economische Raad.

<sup>98</sup> Art. 41 Wet op de Sociaal-Economische Raad.

organisaties van ondernemers en van werknemers.<sup>99</sup> Het opnemen van een burgerberaad in de SER zal dus in overeenstemming moeten zijn met de Wet op de Sociaal-Economische Raad.

Het is een (politieke) keuze of één ad hoc burgerberaad ten aanzien van het klimaat wordt ingesteld of een jaarlijks/permanent burgerberaad als onderdeel van de SER. Voor het Verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer wordt bijvoorbeeld al jaarlijks een burgerberaad georganiseerd, wier advies door verschillende Kamerleden wordt gebruikt.<sup>100</sup> De SER zou hier dus een voorbeeld aan kunnen nemen. Daarnaast heeft de SER in de afgelopen zes maanden de Jongeren Denktank Coronacrisis georganiseerd, waarbij jongeren in een app konden meedenken over de coronacrisis. Uit deze denktank kwam ook naar voren dat de klimaatproblematiek als zeer zorgelijk wordt bestempeld. De denktank wordt daarom voortgezet met dit onderwerp.<sup>101</sup> Als deze Denktank een meer permanente en representatieve vorm krijgt in de richting van een burgerberaad, zou dit een interessant voorbeeld zijn van een ‘burgerberaad’ functionerend binnen een openbaar lichaam.

Een burgerberaad kan dus als openbaar lichaam bij wet worden ingesteld, waarvan de invulling aan de wetgever is. Daarnaast kan een burgerberaad zich aansluiten bij een bestaand openbaar lichaam (SER) wat zich al bezig houdt met het klimaat via regelgevende bevoegdheden over het bedrijfsleven en met een adviserende rol over sociaal-economische zaken.

### 2.1.2. Delegeren van wetgevingsbevoegdheid

Middels een nieuwe wet kan buiten de Grondwet regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd aan een burgerberaad. Vanuit de Grondwet is delegatie toegestaan als een wetsartikel spreekt van: “bij of krachtens de wet, de wet regelt of de wet stelt regels (kan regelen, kan regels stellen)”.<sup>102</sup> Deze delegatie kan worden neergelegd in een nieuwe wet, waarbij de regering de bevoegdheid krijgt om een AMvB op te stellen of de minister een bevoegdheid krijgt om een ministeriële regeling op te stellen.<sup>103</sup> Het parlement kan controle behouden op de gedelegeerde wetgeving door in de nieuwe wet op te nemen dat de AMvB bij

---

<sup>99</sup> Art. 4 lid 2 Wet op de Sociaal-Economische Raad.

<sup>100</sup> V-100 – Verantwoordingsdag, [https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/fin/v-100-verantwoordingsdag](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/fin/v-100-verantwoordingsdag); zie ook bijvoorbeeld het Verantwoordingsdebat over het jaar 2017, *Handelingen II* 2017/18, nr. 84, item 3, p. 8 & 18-19.

<sup>101</sup> Jongeren Denktank Coronacrisis (JDC): Eerste resultaten over klimaat, <https://www.ser.nl/nl/actueel/Nieuws/jongeren-resultaten-klimaat>.

<sup>102</sup> Kortmann *AA* 2004/0512, p. 513.

<sup>103</sup> Belinfante & De Reede 2015, p. 152-155.



formele wet moet worden bekrachtigd.<sup>104</sup> Aan de delegerende bevoegdheid zijn grenzen gesteld, namelijk wanneer de Grondwet een wet in formele zin vereist.<sup>105</sup> Zo mag de beperking van grondrechten in beginsel niet gedelegeerd worden. Een dergelijke begrenzing aan delegatie lijkt niet aan de orde bij klimaatmaatregelen.<sup>106</sup>

In de praktijk bestaan voorbeelden van delegatie van regelgevende bevoegdheden aan andere partijen. Zo is de De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) op grond van art. 1:28 en 1:29 van de Wet financieel toezicht bevoegd om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Volgens de wet gebeurt dit in overleg met de verantwoordelijke minister, echter wordt de minister normaliter slechts ingelicht, zodat hij de mogelijkheid heeft tot achteraf ingrijpen.<sup>107</sup> De DNB is een naamloze vennootschap en tevens, voor zover zij openbaar gezag uitoefent, een bestuursorgaan in de zin van de Awb.<sup>108</sup> Vergelijkbaar met de bevoegdheden van de DNB, zou een burgerberaad mogelijk de bevoegdheid tot het vaststellen van regelgeving toegekend kunnen krijgen, als een zelfstandig bestuursorgaan.<sup>109</sup> Relevant om op te merken is dat deze bevoegdheden louter zien op organisatorische of technische onderwerpen, tenzij anders door de minister is bepaald.<sup>110</sup> De wetgever blijft politiek verantwoordelijk voor de essentiële beleidskeuzes.<sup>111</sup> Ook moeten deze vastgestelde regels gecontroleerd kunnen worden.<sup>112</sup> De controle kan bestaan uit ministeriële goedkeuring.<sup>113</sup>

### 2.1.3 Tussenconclusies

Wat betreft het staatsrechtelijk kader bestaan binnen de huidige wetgeving weinig mogelijkheden voor het instellen van een burgerberaad met regelgevende bevoegdheden. Wij geven daarom de aanbeveling om aanvullende wetgeving op te stellen die in het verlengde ligt van de motie van Agnes Mulder. In de eerste plaats zou een burgerberaad als openbaar lichaam aangemerkt kunnen worden. Een burgerberaad kan dus als openbaar lichaam bij wet

---

<sup>104</sup> Belinfante & De Reede 2015, p. 157.

<sup>105</sup> Belinfante & De Reede 2015, p. 154.

<sup>106</sup> In paragraaf 2.2.3. wordt ingegaan op de klimaatproblematiek in relatie tot de Urgenda-uitspraak en de rol van grondrechten.

<sup>107</sup> Duijkersloot *TvCR* 2016/1, p. 17-18.

<sup>108</sup> Duijkersloot *TvCR* 2016/1, p. 8.

<sup>109</sup> Een overheidsinstantie dat functioneel gedecentraliseerd bestuur uitoefent; zie Duijkersloot *TvCR* 2016/1, p. 8.

<sup>110</sup> Aanwijzing 5.10 Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>111</sup> Algemeen aanvaard uitgangspunt is dat het vaststellen van regelgeving en beleidskaders de verantwoordelijkheid is van de wetgever, de Kroon of de minister, zie Visie op markttoezicht, *Kamerstukken II* 2003/04, 29200-XIII, nr. 5, p. 16; zie ook Verhey & Verheij 2005, p. 212.

<sup>112</sup> Duijkersloot *TvCR* 2016/1, p. 16. *Verhey & Verheij* 2005

<sup>113</sup> Duijkersloot *TvCR* 2016/1, p. 17.

worden ingesteld, waarvan de invulling aan de wetgever is. Daarnaast kan een burgerberaad zich aansluiten bij een bestaand openbaar lichaam (SER) wat zich al bezig houdt met het klimaat via regelgevende bevoegdheden over het bedrijfsleven en met een adviserende rol over sociaal-economische zaken. Ten tweede is het mogelijk dat een burgerberaad regelgevende bevoegdheden toegewezen krijgt, waarbij de bevoegdheden in beginsel zien op organisatorische of technische onderwerpen. Op deze manieren is het voor een burgerberaad mogelijk om (bindende) besluiten te nemen. Deze optie is minder realistisch in de praktijk, omdat een rol zoals het DNB deze heeft binnen Nederland uniek is.

## 2.2 Klimaatregelgeving

In de Nederlandse klimaatwetgeving bestaan enerzijds geen belemmeringen voor het instellen van een burgerberaad. Anderzijds wordt een burgerberaad ook niet expliciet of impliciet genoeg benoemd in de Klimaatwet om af te kunnen leiden dat er een grondslag bestaat voor bindende besluitvorming door een burgerberaad. Desalniettemin zijn er mogelijkheden binnen de Klimaatwet en het Klimaatakkoord om zeggenschap middels een burgerberaad te realiseren.

### 2.2.1. Klimaatwet

In de Nederlandse Klimaatwet is een ambitieus doel vastgelegd om klimaatverandering tegen te gaan, namelijk het terugdringen van broeikasgassen tot een niveau dat 95% lager ligt in 2050 dan in 1990. Daarnaast biedt de wet een kader voor de ontwikkeling van het beleid ter invulling van dat doel.<sup>114</sup> Uit de memorie van toelichting wordt duidelijk dat het wetsvoorstel beoogt duidelijke en politiek afdwingbare doelen te stellen. De wet richt zich op een voorspelbaar, afrekenbaar en minder vrijblijvend beleid van de regering, waaraan andere actoren in de samenleving zekerheid kunnen ontleen.<sup>115</sup> De uiteindelijke keuzes over het klimaatbeleid worden, zolang de overkoepelende klimaatdoelstellingen worden gerealiseerd, gemaakt door de regering en zij leggen hierover verantwoording af aan het parlement.<sup>116</sup> De einddoelen<sup>117</sup> van de Klimaatwet en het politieke karakter van de doelstellingen zijn echter

---

<sup>114</sup> Zie: artikel 2 lid 1 en Preambule Klimaatwet.

<sup>115</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 34534, nr. 3, p. 2, 6-7.*

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>117</sup> Zie art. 2 Klimaatwet. Hierin zijn ook nevendoelen opgenomen, te weten: *Het emissiedoel voor 2030 en het doel voor een CO<sub>2</sub>-neutrale elektriciteitsproductie*. De nevendoelen zijn uitdrukkelijk als streefdoelen vormgegeven. Zie: *Kamerstukken II 2017/18, 34534, nr. 10, p. 19.*

geen extern juridisch afdwingbare normen. Er is sprake van een politieke opdracht aan de regering en geen sprake van een grenswaarde die bij de rechter kan worden afgedwongen.<sup>118</sup>

In het oorspronkelijk wetsvoorstel van de Klimaatwet was een klimaatcommissie opgenomen. Deze commissie kreeg een advies-, monitorings-, coördinatie- en deliberatieve functie toebedeeld. Destijds is voorgesteld dat de adviezen van deze commissie in principe in acht worden genomen en dat er enkel gemotiveerd van kan worden afgeweken. Dit advies kreeg daarmee een zwaarwegend karakter.<sup>119</sup> De klimaatcommissie is uiteindelijk niet opgenomen in de eindversie van de Klimaatwet. Haar functie is in aangepaste vorm bij de Afdeling advisering van de Raad van State neergelegd (hierna: de Afdeling). Dit is vastgelegd in artikel 5 lid 3 Klimaatwet, waarin is bepaald dat de Afdeling over het klimaatplan wordt gehoord. De Afdeling geeft als adviseur een beschouwing van het concept klimaatplan aan regering en parlement. Zij kijkt daarbij primair naar de bestuurlijke, juridische en financieel-economische afwegingen die de regering maakt.

**Aanvulling c.q. wijziging van art. 5 lid 1.** Een eerste mogelijkheid voor zeggenschap van een burgerberaad op basis van de Klimaatwet is te lezen in artikel 5 lid 1. Volgens dit artikel dient Onze Minister, in overeenstemming met de ministerraad, na overleg aan beide kamers der Staten-Generaal, het klimaatplan vast te stellen. Wijziging van dit artikel door de formele wetgever kan een mogelijkheid voor het verankeren van besluitvorming via een burgerberaad bieden. Aan artikel 5 lid 1 Klimaatwet zou het volgende toegevoegd worden (in cursief):  
Onze Minister stelt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad *en met inachtneming van de uitkomsten van het burgerberaad over klimaatmaatregelen*, nadat het is overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal, het klimaatplan vast. Uit de toelichting bij deze wetswijziging dient expliciet te blijken dat de minister in beginsel de uitkomsten van het burgerberaad opneemt in het klimaatplan dat aan het parlement wordt voorgelegd en dat de minister alleen gemotiveerd kan afwijken van de uitkomsten van het burgerberaad.

**Participatie op grond van artikel 8 Klimaatwet.** De Klimaatwet gaat niet expliciet in op (burger)participatie. Artikel 8 bevat open normen zonder verplichtingen voor de minister. Het uitgangspunt is het faciliteren van een maatschappelijke dialoog over lange termijn doelen.

---

<sup>118</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 34534, nr. 10, p. 7, 19; Zie ook *Handelingen II* 2018/19, 38, item 11, p.2; Zie tevens: *Kamerstukken II* 2016/17, 34534, nr. 5. p. 15-16.

<sup>119</sup> *Kamerstukken II* 2016/17, 34 534, nr. 7, p. 32.

Ten behoeve van de uitvoering van de Klimaatwet wordt overleg gevoerd met alle relevante partijen. Dit overleg ziet niet alleen op het opstellen van het klimaatplan en de klimaatbegroting, maar ook op de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen. Ook ziet het overleg op het bevorderen van afspraken, bijvoorbeeld middels akkoorden.<sup>120</sup>

Dit biedt ruimte voor een grondslag van mede-besluitvorming en zeggenschap van een burgerberaad. Te betogen valt dat een burgerberaad, al dan niet op initiatief van een minister, een ‘overige relevante partij’ is in de zin van artikel 8 lid 1 Klimaatwet. De grondslag voor het klimaatakkoord vindt immers ook haar grondslag in hetzelfde artikel, dit wordt hierna besproken. Op grond hiervan kan overleg plaatsvinden tussen de minister en het burgerberaad. De minister bevordert door middel van het overleg het sluiten van overeenkomsten met partijen, gericht op het bereiken van de doelstellingen.<sup>121</sup> In het tweede lid van artikel 8 wordt de mogelijkheid opengesteld om voorstellen over maatregelen te bespreken tijdens de voorbereidende fase van het klimaatplan.

Het meenemen van de uitkomsten van een burgerberaad voor de vaststelling van het klimaatplan past goed binnen de bepalingen van artikel 8 Klimaatwet. Wel dient opgemerkt te worden dat de bepalingen van dit artikel de minister vooral mogelijkheden geven en geen harde verplichtingen opzeggen. De minister heeft in dit opzicht namelijk beleidsruimte.

**Zienswijzen indienen op grond van artikel 5 lid 2.** In artikel 5 tweede lid van de Klimaatwet is bepaald dat ‘een ieder’ zienswijzen naar voren kan brengen. Op deze manier is beoogd naast parlementaire betrokkenheid ook maatschappelijke participatie te borgen.<sup>122</sup> Tijdens de totstandkoming van de Klimaatwet is meermaals betoogd dat maatschappelijke organisaties en burgers nauw betrokken dienen te worden en dialoog en maatschappelijke initiatieven gestimuleerd. Echter, de initiatiefnemers hebben erkend dat de formele inspraakprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure), die bij de vaststelling van een klimaatplan wordt gebruikt, een te beperkt instrument is. Hoewel participatie ook zonder wettelijke grondslag kan geschieden, vonden de initiatiefnemers het in dit geval wenselijk over participatie in het wetsvoorstel voor de Klimaatwet een bepaling op te nemen. Initiatieven van medeoverheden en andere partijen dienen namelijk ondersteund te worden.<sup>123</sup> Het doel van de uniforme openbare

---

<sup>120</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 7, p.35.*

<sup>121</sup> Artikel 6:217 lid 1 BW.

<sup>122</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 7, p. 32.*

<sup>123</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 5, p.8.*

voorbereiding<sup>124</sup> is dat het betrokken bestuursorgaan een goed inzicht in de belangen krijgt zodat zorgvuldige besluitvorming kan plaatsvinden. Dit beoogt burgers en belangengroepen op een eerlijke wijze in staat te stellen hun belangen onder de aandacht te brengen en bezwaren tegen concept-besluiten of -plannen aan te voeren.<sup>125</sup>

De wetgever heeft bewust voor de neutrale term ‘zienswijze’ gekozen en niet voor ‘bedenking’ of ‘bezwaar’. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat een informele reactie mogelijk is. Art. 3:15 Awb stelt geringe eisen aan de inhoud van een zienswijze. De omschrijving van de zienswijze volstaat in de meeste gevallen.<sup>126</sup> Op grond van art. 3:46 Awb dient het bestuursorgaan te motiveren wat met de zienswijzen is gedaan. Een mogelijkheid is dat een burgerberaad haar uitkomsten middels de zienswijzen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te kennen geeft en daarmee politieke druk uitoefent op de minister. Echter is er voor de minister ook hierbij geen harde verplichting om het rapport van een burgerberaad, ingediend als zienswijze, over te nemen in het klimaatplan.

**Toetsing door de Afdeling van het concept klimaatplan aan de uitkomsten van het burgerberaad in artikel 5 lid 3.** Een laatste mogelijkheid voor zeggenschap van een burgerberaad binnen de Klimaatwet is te vinden in artikel 5 lid 3. De Afdeling toetst de beleidsvorming van het klimaatplan en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde aanpak. Daarnaast, zo blijkt uit de eerste nota van wijziging, kan de Afdeling ‘andere bronnen betrekken’ bij de beoordeling van het klimaatplan.<sup>127</sup> Met het oog op beleidsvorming en de uitvoerbaarheid van klimaatmaatregelen kan de Afdeling expliciet door burgers voorgestelde maatregelen in haar toetsing betrekken. Een burgerberaad heeft op deze manier middels haar uitkomsten getrapte invloed op de vaststelling van het klimaatplan via de toetsing door de Afdeling. Een mogelijkheid is om via de formele wetgevingsprocedure aan artikel 5 lid 3 het volgende toe te voegen (in cursief): *De Afdeling advisering van de Raad van State wordt over het klimaatplan gehoord en neemt hierbij de uitkomsten van het burgerberaad over klimaatmaatregelen in acht.*

---

<sup>124</sup> Afdeling 3.4 Awb, Art. 3.10 jo. 3.15 Awb.

<sup>125</sup> T&C inleidende opm. afl 3.4 onder 2; *Kamerstukken II 1999/2000*, 27023, nr. 3, p. 14.

<sup>126</sup> T&C bij 3.15 Awb, onder 2; ABRvS 16 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD7388.

<sup>127</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 34534, nr. 10, p. 15-16.

## 2.2.2. Klimaatakkoord

In juni 2019 is het klimaatakkoord tot stand gekomen, dit is te typeren als een maatschappelijk akkoord. Burgers, bedrijven en overheden zijn op elkaar aangewezen om hun bijdrage te leveren aan het doel om de broeikasuitstoot in 2030 met 49% terug te dringen ten opzichte van 1990.<sup>128</sup> Het grote aantal partijen van het klimaatakkoord dient te zorgen voor een breed maatschappelijk draagvlak dat de actieve steun heeft van zoveel mogelijk bijdragende partijen.<sup>129</sup> De heersende mening is dat een dubbele verankering, namelijk politiek en maatschappelijk, noodzakelijk is om de doelen niet alleen op papier, maar ook in de praktijk te realiseren.<sup>130</sup>

Het klimaatakkoord is de invulling van het eerste klimaatplan. In het akkoord is een grote verzameling concrete maatregelen vastgelegd en bevat belangrijke bouwstenen voor het klimaatplan. Ook wordt in het klimaatakkoord beschreven dat de uitvoering van de afspraken in handen van de deelnemende partijen blijft. Zij zijn samen verantwoordelijk voor de uitvoering van hun onderdeel van het akkoord.<sup>131</sup> De grondslag van het klimaatakkoord is te vinden in artikel 8 Klimaatwet, maar hieruit volgt niet dat de minister de verplichting heeft om een klimaatakkoord te sluiten. Hierdoor is de juridische status van het klimaatakkoord en de binding voor partijen niet duidelijk. Ook is niet vastgelegd wat er gebeurt als partijen uit het klimaatakkoord stappen of zich niet houden aan de overeengekomen afspraken. Het klimaatakkoord bevat namelijk wel bepalingen over monitoring maar geen sanctiebepalingen.<sup>132</sup>

Omdat de verantwoordelijkheid bij de deelnemende partijen ligt, lijkt de parlementaire invloed op de totstandkoming van akkoorden als het klimaatakkoord gering. Regering en parlement blijven wel eindverantwoordelijk voor het klimaatplan, waar het klimaatakkoord een onderdeel van is.<sup>133</sup> Omdat het wijzigen of aanpassen van het klimaatakkoord leidt tot verlies van draagvlak, lijkt dit maatschappelijke akkoord een onaantastbare status te hebben. Idealiter heeft een burgerberaad als partij via een soortgelijk ‘onaantastbaar’ akkoord zeggenschap over het klimaat. Een optie hiervoor is artikel 8 derde lid van de Klimaatwet, dat ziet op het sluiten van overeenkomsten met partijen gericht op het

---

<sup>128</sup> Het klimaatakkoord is inmiddels ondertekend door 76 partijen. Peildatum 6 november 2020. Op [www.klimaatakkoord.nl](http://www.klimaatakkoord.nl) zijn de ondertekenaars te vinden.

<sup>129</sup> Klimaatakkoord 2019, p.4.

<sup>130</sup> Ibid., p. 9-11.

<sup>131</sup> Ibid., p.10.

<sup>132</sup> Klimaatakkoord 2019, p. 8-12.

<sup>133</sup> Artikel regelmaat, p.109.

bereiken van de doelstellingen. Een burgerberaad zou middels artikel 8 lid 3 in een ‘burgerakkoord’ als partij in een overeenkomst kunnen fungeren. Maatschappelijke en politieke druk kan de uitkomst van een klimaatplan uit zo’n akkoord bewerkstelligen waardoor de volksvertegenwoordiging moeilijk van de uitkomsten van een burgerberaad kan afwijken.

Burgerberaden zouden zich via het bestaande klimaatakkoord ook aan kunnen sluiten bij het ontwikkelen van regionale klimaat-en energiestrategieën. Naar aanleiding van het klimaatakkoord is Nederland verdeeld in dertig energieregio’s, die elk een eigen Regionale Energiestrategie (RES) ontwikkelen met “een visie op hoe duurzame energie een plaats krijgt in de regio”.<sup>134</sup> Decentrale overheden werken in deze regio’s samen met netbeheerders, het bedrijfsleven, een vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties en waar mogelijk met bewoners.<sup>135</sup> Instellen van een regionaal burgerberaad dat aansluit op het klimaatakkoord via de RES kan op de korte termijn een goede optie zijn, omdat de structuur al is verankerd in het klimaatakkoord. Ook kan specialistisch en technisch naar klimaat- en energiedoelstellingen worden gekeken met de bestaande structuur van betrokken experts op dit gebied. Een burgerberaad dat aansluit op deze decentrale strategieën kan daarnaast efficiënt werken omdat het decentraal toegespitst is. Bovendien zijn regionale burgerberaden in het verleden succesvol gebleken.<sup>136</sup>

### 2.2.3. Urgenda-zaak

Over de Urgenda-zaak in relatie tot de Klimaatwet en het klimaatakkoord is een aantal opmerkingen te maken. In de eerste plaats is interessant dat uit de karakterisering van de Klimaatwet is gebleken dat de wetgever een ‘nieuwe Urgenda-zaak’ in relatie tot de Klimaatwet nadrukkelijk heeft willen vermijden. Het beschermingsbereik van de wet is namelijk zodanig afgebakend dat belangenorganisaties of burgers geen beroep op deze normen bij de rechter kunnen doen.<sup>137</sup> De vraag is echter of dergelijke bescherming voor burgers wel uit te sluiten is. In de Urgenda-zaak vloeide een verplichting voort uit het EVRM.<sup>138</sup> Als gevolg van de Urgenda-uitspraak sluiten verschillende auteurs een nieuwe

---

<sup>134</sup> Tempelman & Van den Berg *NTE* 2019/1, p. 11.

<sup>135</sup> ‘Klimaatakkoord’, 28 juni 2019, p. 225.

<sup>136</sup> Bijvoorbeeld het Burgerforum Luchtkwaliteit Amsterdam, wiens advies werd meegenomen in de besluitvorming door de gemeente, zie Leyenaar 2009, p. 15.

<sup>137</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 34534, nr. 10, p.19.

<sup>138</sup> HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 6.2.; opgemerkt zij dat de rechtbank zich baseerde op de maatschappelijke betamelijkheid.

‘ingreep’ van de rechter niet uit als klimaatdoelstellingen (bij lange na) niet worden gehaald.<sup>139</sup> Zo wordt namelijk gesteld dat de rechterlijke macht een rol heeft in het reguleren van klimaatrisico’s en dat er daarom meer klimaatzaken zullen volgen.<sup>140</sup>

Een tweede aspect betreft de vraag of het milieuvraagstuk steeds meer beschouwd moet worden als een onderwerp dat mensen- c.q. grondrechten raakt. Laura Burgers, onlangs gepromoveerd op de invloed van rechtspraak in relatie tot klimaatbeleid, beschrijft deze verschuiving en constateert dat dit ook invloed heeft op de wijze van besluitvorming over het klimaat. Immers, als klimaatverandering niet meer vanzelfsprekend tot het politieke domein behoort, heeft dit invloed op de legitimatie van politieke besluitvorming.<sup>141</sup> Dit benadrukt de noodzaak tot alternatieve of aanvullende vormen van besluitvorming over klimaatmaatregelen.

Wat betekent de Urgenda-uitspraak voor een burgerberaad over het klimaat? Allereerst laat het zien dat burgerinspraak- en belangen in de klimaatcrisis erkend worden. Daarnaast zal bij uitblijven van maatregelen door de overheid om klimaatdoelstellingen te behalen de druk op het implementeren van de uitkomst van de Urgenda-zaak groter worden. Ook vloeit uit het Urgenda-arrest het belang voor de overheid voort om zich verder in te zetten voor klimaatbeleid. Voor dit beleid is legitimatie noodzakelijk. Het voorgaande kan voor de politiek een reden zijn om in te stemmen met een burgerberaad, hiermee worden verregaande klimaatmaatregelen in dat geval gelegitimeerd.

## 2.2.4 Tussenconclusies

Ten aanzien van de klimaatwetgeving bestaan er meerdere mogelijkheden voor het inpassen van een burgerberaad. Ten eerste zou de Klimaatwet gewijzigd kunnen worden in artikel 5 lid 1, zodat de minister het burgerberaad wettelijk moet gebruiken voor de vaststelling van het klimaatplan en bij artikel 8 lid 2, zodat het burgerberaad in de voorbereidende fase van het klimaatplan gebruikt moet worden.

---

<sup>139</sup> Zie Backes, NTB 2020/99, p. 101, 109; De Snoo, *Bb* 2019/76, p. 79-81.

<sup>140</sup> Bijvoorbeeld de nu spelende rechtszaak tussen Milieudefensie en Shell, Bleeker *NTBR* 2020/2, par. 5.4. Zie ook Backes, NTB 2020/99, p. 109. Volgens Bleeker werd eerder door auteurs de vraag gesteld waarom 20% of 23% reductie wel onrechtmatig is, maar 25% niet. Uit Urgenda blijkt dat volgens de Hoge Raad 25% in 2020 de absolute ondergrens is, zie Bleeker *NTBR* 2020/2, par. 5.2.

<sup>141</sup> Burgers 2020, p.331 e.v. ; Interessant is tevens dat de Hoge Raad in het Urgenda-arrest de uitzonderlijke situatie van dreiging van gevaarlijke klimaatverandering benadrukt. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 8.3.4.;



Ten tweede is het mogelijk om een politiek of maatschappelijk akkoord te sluiten, het liefst met een vergelijkbaar maatschappelijk en politiek gewicht als het klimaatakkoord. Dit kan via een ‘burgerakkoord’ in artikel 8 derde lid van de Klimaatwet. Bovendien kan participatie via een burgerberaad als ‘burgerakkoord’ worden bewerkstelligd in artikel 8 lid 1 van de Klimaatwet. Te betogen is dat een burgerberaad al dan niet op initiatief van een minister aan te duiden is als een ‘overige relevante partij’ in het eerste lid.

Daarnaast is het mogelijk als burgerberaad regionaal aan te sluiten bij het bestaande kader van de RES. Ook kan artikel 5 lid 3 Klimaatwet zo geïnterpreteerd worden dat de uitkomsten van een burgerberaad door de Afdeling advisering van de Raad van State meegenomen moeten worden in de toetsing van het klimaatplan. Omdat oorspronkelijk een klimaatcommissie was opgenomen in de Klimaatwet, valt goed te betogen dat een burgerberaad hier een rol vervult. Tot slot is er een bestuursrechtelijke mogelijkheid om als burgerberaad via een uniforme openbare voorbereidingsprocedure zienswijzen naar voren te brengen op grond van artikel 5 lid 2 Klimaatwet.

Deze paragraaf startte met de conclusie dat er weinig beperkingen zijn die het initiëren van een burgerberaad in de weg staan. De keerzijde is echter dat er ook geen specifieke grondslag in de klimaatwetgeving bestaat die bindende besluitvorming door een burgerberaad toestaat binnen de huidige staatsrechtelijke grenzen.

De Klimaatwet biedt meerdere mogelijkheden om (mede)zeggenschap middels een burgerberaad te realiseren, maar de minister behoudt hierbij zijn beleidsruimte. De huidige ontwikkeling waarbij het klimaatvraagstuk in het domein van mensenrechten wordt geplaatst heeft invloed op de legitimatie van verregaande besluitvorming over klimaatmaatregelen. De legitimatie van besluitvorming middels een burgerberaad kan hierdoor een impuls krijgen. In het licht van deze ontwikkeling zou het draagvlak kunnen toenemen om de bepalingen uit de Klimaatwet verder in te kleuren met de uitkomsten van een burgerberaad.

### 3. Conclusie

In dit advies hebben wij beoogd antwoord te geven op de vraag hoe een burgerberaad binnen het Nederlandse staatsrecht en de klimaatwetgeving kan meebeslissen over de klimaatmaatregelen. Daarbij hebben wij een rechtsvergelijking gemaakt van vijf verschillende modellen van burgerberaden. Vervolgens is het staatsrechtelijk en het klimaatrechtelijk kader in Nederland geschetst.

Uit de rechtsvergelijking volgt dat een burgerberaad een effectief middel zou kunnen zijn om klimaatmaatregelen te nemen. Dit hangt wel af van een aantal factoren. Van tevoren moet vastgelegd worden wat er gedaan wordt met de uitkomsten van een burgerberaad. Idealiter heeft een burgerberaad een wettelijke grondslag, omdat het mandaat en de werking dan wettelijk is verankerd. Een opdracht vanuit de regering kan ook tot implementatie leiden. Hiervoor moet er grote betrokkenheid zijn vanuit de regering en een sterk mandaat, bijvoorbeeld in de vorm van een resolutie/besluit. Van de klimaatberaden in Frankrijk en het VK moet nog blijken hoe groot de impact van het burgerberaad daadwerkelijk is geweest op de klimaatmaatregelen.

Een burgerberaad kan binnen het Nederlands staatsrecht en de klimaatwetgeving aansluiting vinden op een aantal manieren. In de eerste plaats zou een burgerberaad als openbaar lichaam aangemerkt kunnen worden, waarbij het een sterk mandaat heeft tot het nemen van besluiten. Een burgerberaad zou zowel een zelfstandig orgaan kunnen worden of, net zoals in Frankrijk is voorgesteld, aansluiting kunnen vinden bij de Sociaal Economische Raad. Ook is het mogelijk om het burgerberaad als private partij, al dan niet in handen van de overheid, op te richten en regelgevende bevoegdheden toe te kennen. Deze optie wordt voor een burgerberaad echter weinig realistisch gezien.

Daarnaast biedt de huidige klimaatwetgeving een aantal mogelijkheden voor (mede)zeggenschap van een burgerberaad. Deze ruimte is voornamelijk te vinden in artikel 5 en 8 van de Klimaatwet. Alle aanbevelingen van dit advies zijn beknopt weergegeven in de bijlage bij dit advies. Uit de klimaatwetgeving blijkt dat er weinig beperkingen bestaan voor het instellen van een burgerberaad. De keerzijde hiervan is dat een specifieke wettelijke grondslag ontbreekt.

Met dit advies is een juridisch kader geschetst betreffende de instelling van een burgerberaad over de klimaatmaatregelen. In het licht van de huidige politieke ontwikkelingen in Nederland en uitkijkend naar verdere conclusies op basis van

klimaatberaden in het buitenland, concluderen wij voor nu dat een burgerberaad een effectieve manier kan zijn om meer (mede)zeggenschap over de klimaatmaatregelen te generen voor burgers. Wij zien uit naar de verdere ontwikkeling en implementatie hiervan.

# Aanbevelingen beknopt

Hierbij geven wij een kort overzicht van alle aanbevelingen die we op grond van ons advies geven. Voor de toelichting bij elke aanbeveling verwijzen we graag naar het advies.

## Aanbevelingen naar aanleiding van rechtsvergelijking

**Aanbeveling:** De sterkste positie heeft een burgerberaad met een wettelijke grondslag, omdat hierbij het mandaat en de uitwerking duidelijk is vastgelegd. Als het mandaat van een burgerberaad niet wettelijk is vastgelegd, kan worden getracht een zo groot mogelijk politiek draagvlak te bereiken (zie ook ‘burgerakkoord’ in aanbeveling B. III), met de kans dat de regering zelf het initiatief neemt en zij met de grootst mogelijke betrokkenheid omgaat met de resultaten van het burgerberaad.

### A. Staatsrechtelijk niveau.

**Aanbeveling:** Het instellen van een burgerberaad als openbaar lichaam. Als openbaar lichaam krijgt een burgerberaad verregaande bevoegdheden tot besluitvorming, waarbij het een sterk mandaat heeft tot het nemen van besluiten. Een burgerberaad zou zowel een zelfstandig orgaan kunnen worden of aansluiting kunnen vinden bij de SER. De SER is betrokken bij de klimaatproblematiek en heeft een denktank over het onderwerp georganiseerd. Ten tweede kan het burgerberaad als private partij, al dan niet bestuurd door de overheid, regelgevende bevoegdheden toegewezen krijgen. Deze bevoegdheden zien in beginsel op organisatorische of technische onderwerpen.

### B. Klimaatwetgeving

De aanbevelingen op basis van de klimaatwetgeving staan hieronder in volgorde van sterkst naar meest zwak in de zin van het mandaat voor een burgerberaad over het klimaat.

**Aanbeveling I:** Het wijzigen van artikel 5 Klimaatwet voor (mede)zeggenschap van een burgerberaad bij de vaststelling van het klimaatplan door de minister. Evenals het wijzigen van artikel 8 Klimaatwet voor (mede)zeggenschap van een burgerberaad in de voorbereidende fase van het klimaatplan. Hierin kan de rol van een burgerberaad over het klimaat expliciet worden vastgelegd, waarmee er een duidelijk mandaat ontstaat.

**Aanbeveling II:** Verschillende artikelen van de Klimaatwet kunnen worden ‘ingekleurd’ met een rol voor een burgerberaad over het klimaat. Een voorbeeld is de toetsing van een concept klimaatplan door de Afdeling Advisering van de Raad van State op grond van artikel 5 lid 3 Klimaatwet of het invoegen van een burgerberaad als ‘overige relevante partij’ in artikel 8 lid 1 Klimaatwet. Hiervoor kan bepaald worden dat de Afdeling de uitkomsten van een burgerberaad in de toetsing dient te betrekken.

**Aanbeveling III:** Een burgerberaad als ‘burgerakkoord’ in de zin van de Klimaatwet naar het voorbeeld van het klimaatakkoord. Hiervoor moet genoeg steun gegenereerd worden om een dergelijk akkoord over het klimaat te realiseren. Hiermee krijgt een burgerberaad maatschappelijk en politiek draagvlak waardoor zijn positie verstevigd wordt.

**Aanbeveling IV:** Het instellen van een regionaal burgerberaad. Regionale burgerberaden staan dicht op de partijen die de uiteindelijke besluiten nemen. Dat zou voordelig kunnen zijn. Voor een burgerberaad over het klimaat kan bij de Regionale Energiestrategie worden aangesloten.

**Aanbeveling V:** Het is mogelijk de uitkomsten van een burgerberaad over het klimaat in te dienen als zienswijze in de uitgebreide voorbereidingsprocedure van het klimaatplan uit artikel 5 lid 2 Klimaatwet. Op deze manier kunnen burgers politieke druk uitoefenen. De minister moet een reactie geven op de zienswijzen, maar heeft de beleidsruimte om naar aanleiding van de zienswijze al dan niet een aangepast plan te maken.

# Bronnenlijst

## Wet- en regelgeving

### **Nationaal**

Aanwijzingen voor de regelgeving.

Algemene wet bestuursrecht.

Besluit instelling Burgerforum Kiesstelsel.

Burgerlijk Wetboek Boek 6.

Grondwet.

Instellingsbesluit Nationale Conventie.

Klimaatakkoord 28 juni 2019.

Klimaatwet.

Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Wet op de Raad van State.

Wet op de Sociaal-Economische Raad.

Wet financieel toezicht.

### **Internationaal**

Charte de l'environnement (Frankrijk).

Climate Change Act 2020 (2050 Target Amendment) Order 2019 (Verenigd Koninkrijk).

Climate Action and Low Carbon Development Act 2015 (Ierland).

Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Bill 2020 (Ierland).

Constitution de la République française (Frankrijk).

Code de l'environnement (Klimaatwet).

Dekret zur Einführung eines Permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft (Oost-België).

## Parlementaire stukken

*Kamerstukken II* 1999/2000, 27023, nr. 3.

Advies Raad van State en reactie van de indieners, *Kamerstukken II* 2002/2003, 28885, nr. A.

Visie op markttoezicht, *Kamerstukken II* 2003/04, 29200-XIII, nr. 5.

Brief van de Minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, Kamerstukken II 2004/05, 30184, nr. 1.

Brief van de Minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2005/06, 30184, nr. 2.

Verslag van een algemeen overleg, *Kamerstukken II* 2005/06, 30184, nr. 3.

Brief van de Minister over bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, Kamerstukken II 2005/06, 30184, nr. 6.

Brief van de Minister over bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, Kamerstukken II 2005/06, 30184, nr. 11.

Procesverslag, bijlage bij advies 'Met één stem meer keus', Burgerforum Kiesstelsel, Kamerstukken II 2005/06, 30184, nr. 11.

Nationale Conventie, 'Hart voor de publieke zaak', bijlage bij Kamerstukken II 2005/06 30184, nr. 12.

Brief van de Minister over bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2007/08, 30184, nr. 20.

Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 6 maart 2013, nr. 2013-0000117717, houdende de intrekking van uitgewerkte regelingen en een uitgewerkte wet, Stcrt. 2013, 8646.

Kamerstukken II 2015/16, 34534, nr. 3.

Kamerstukken II 2016/17, 34534, nr. 5.

Kamerstukken II 2016/17, 34 534, nr. 7.

Kamerstukken II 2017/18, 34534, nr. 10.

Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 34430, nr. 9.

Handelingen II 2018/19, 38, item 11.

Handelingen II 2017/18, nr. 84, item 3.

Kamerbrief 'Voorstel voor een Klimaatakkoord', Kamerstukken II 2018/19, 32813, nr. 342.

Motie over burgerparticipatie in de Regionale Energiestrategieën, Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 455.

Motie van het lid Agnes Mulder c.s., Kamerstukken II 2020/21, 32813, nr. 578.

## Jurisprudentie

HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

ABRvS 16 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD7388.

## Literatuur

### **A Programme for a Partnership Government 2016**

Government of Ireland, *A Programme for Partnership Government*, mei 2016.

### **Backes, NTB 2020/99**

C.W. Backes, 'Urgenda en de klimaatwet: vuurtorens voor een succesvol klimaatbeleid?'.  
*NTB 2020/99*.

### **Belinfante & De Reede 2015**

A.D. Belinfante & J.L. de Reede, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

### **Bleeker NTBR 2020/2**

T.R. Bleeker, 'HR Urgenda: klimaatverandering en het klimaatbevel nader bekeken', *NTBR 2020/2*.

### **Burkens e.a. 2012**

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2012.

### **Climate Action Plan 2019**

Government of Ireland, *Climate Action Plan 2019. To tackle Climate Breakdown*.

### **Climate Assembly UK, Full report 2020**

Climate Assembly UK, *The path to net-zero. Climate Assembly UK. Full report*, 10 september 2020.



### **Desai Briefing paper 07143/2020**

P. Desai, ‘Constitutional Conventions and Citizens’ Assemblies: power to the people?’, *House of Commons Library*, Briefing paper no. 07143, 17 januari 2020.

### **De Snoo, Bb 2019/76**

A. de Snoo, ‘De spanning tussen economie en ecologie: twee benadering’, *Bb* 2019/76.

### **Duijkersloot TvCR 2016/1**

A.P.W. Duijkersloot, ‘Banktoezicht en constitutioneel recht: where two oceans meet but do not mix?’, *TvCR* 2016/1.

### **Gossement 2020**

Arnaud Gossement. *Convention citoyenne pour le climat: analyse des propositions de revision de la Constitution*. Gossement Avocats 18 juni 2020.

### **Jacque 2020**

Muryel Jacque, *Les Echos*. *Conseil de defense ecologique: la Convention citoyenne pour le climat craint des reconcements*. 27 november 2020.

### **Januelle 2020**

Pierre Januelle, *La Convention citoyenne mise sur le droit pour sauver le climat*. 23 juni 2020.

### **Joint Oireachtas Committee on Climate Action, Opening Statement 2020**

Joint Oireachtas Committee on Climate Action, *Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Bill 2020, Opening Statement*, 14 oktober 2020.

### **Kortmann AA 2004/0512**

C.A.J.M. Kortmann, ‘Delegatie: twee handen op één buik’, *AA* 2004/0512.

### **Leyenaar 2009**

M. Leyenaar, ‘De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk’, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009.

### **Mellier-Wilson 2020**

Claire Mellier-Wilson. *Convention citoyenne pour le climat: what can we learn from the French citizens' assembly on climate change?* 15 januari 2020.

### **Niessen & Reuchamps 2019**

Niessen & Reuchamps, *Designing a permanent deliberative citizens' assembly. The Ostbelgien Modell in Belgium*. Centre for Deliberative Democracy & Global Governance working paper series, juni 2019.

### **Parance & Mabile 2020**

Béatrice Parance & Sébastien Mabile. *Les riches promesses de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement?* Recueil Dalloz 2020.

### **Report of the JOCCA 2019**

Houses of the Oireachtas, *Report of the Joint Committee on Climate Change. Climate Change: A Cross-Party Consensus for Action*, maart 2019.

### **Roberts & Fanagan 2020**

'Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Bill 2020'.

### **T&C bij 3.15 Awb**

Tekst & Commentaar bij artikel 3:15 Algemene wet bestuursrecht.

### **T&C inleidende opm. afl 3.4**

Tekst & Commentaar bij afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht, inleidende opmerkingen.

### **The new Climate Action Plan 2019**

*The new Climate Action Plan: Will it lead to a revolution in how we live? Report from the Stop Climate Chaos Coalition and the Environmental Pillar on their analysis of the Climate Action Plan*, juli 2019.

### **The Ten Point Plan 2020**

HM Government, *The Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution*, november 2020.

### **Third Report and Recommendations of the Citizens' Assembly**

The Citizens' Assembly, *Third Report and Recommendations of the Citizens' Assembly*, 18 april 2018.

### **Tempelman & Van den Berg NTE 2019/1**

D.G. Tempelman & C.A. van den Berg, 'De Warmtewet in transitie en de rol van de lokale overheid', *NTE* 2019/1.

### **Dr. D. Torney, Testimony to Joint Committee on Climate Action 2020**

Dr. D Torney, *Testimony to Joint Committee on Climate Change, Pre-Legislative Scrutiny of the Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Bill 2020, Opening Statement*, 15 oktober 2020.

### **Van Reybrouck 2020**

D. van Reybrouck. *Belgium's democratic experiment*. Politico, 18 november 2020.

### **Dr. Á. Ryall, Joint Committee on Climate Change, Opening Remarks 2020.**

Dr. Á. Ryall, *Pre-Legislative Scrutiny of the Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Bill 2020, Opening Remarks*, 15 oktober 2020.

### **Van Zanten 2019**

Van Zanten e.a., *Een mogelijke inpassing van de G1000 op nationaal niveau*. RegelMaat 2019 (34)3.

### **Verhey & Verheij 2005**

L.F.M Verhey en N. Verheij, 'De macht van de marktmeesters – markttoezicht in constitutioneel perspectief', *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging* 135e jaargang/2005-I, Kluwer 2005.

## Overige bronnen

### **Bernasconi 2019**

Patrick Bernasconi, voorzitter van de CESE. Lettre de Mission. Ondertekend door Edouard Philippe (voormalig premier). Parijs, 2 juli 2019.

### **Cournil 2020**

Christel Cournil, Enjeux et limites de la Charte de l'environnement face à l'urgence climatique. 2020. Hal-02612088.

### **Devaney et. al. 2018**

L. Devany, D. Torney, P. Brereton en M. Coleman, 'Deepening Public Engagement on Climate Change: Lessons from the Citizens' Assembly', EPA Research Report 2018-CCRP-DS.18.

### **CCC 2020**

Convention citoyenne pour le climat. *Les propositions de la Convention citoyenne pour le climat*. 5 oktober 2020.

### **Le Monde 2019**

Le Monde, *Le maire de Grande-Synthe attaque l'Etat pour 'inaction climatique'*. 23 januari 2019.

Les 150. Courrier – à M. Emmanuel MACRON – 12 octobre 2020. *Etat des lieux relative au suivi de la transmission "sans filtre" des 146 mesures de la Convention Citoyenne pour le Climat et demande de reaffirmation de la parole présidentielle.*

### **OECD 2020**

OECD 2020, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave.*

### **Reuters 2019**

Reuters, *Les annonces d'Emmanuel Macron déçoivent les écologistes*, 26 april 2019.

## Internetbronnen

### **Britannica, 'Ireland - Government and Society'**

Britannica, 'Ireland - Government and Society',

<https://www.britannica.com/place/Ireland/Government-and-society>.

### **BEIS Committee Chair comments on Government's Green plans 2020**

UK Parliament, Committees 'PM's Ten Point Plan - Darren Jones, BEIS Committee Chair, comments on Government's Green plans', 18 november 2020,

<https://committees.parliament.uk/committee/365/business-energy-and-industrial-strategy-committee/news/132259/pms-ten-point-plan-darren-jones-beis-committee-chair-comments-on-governments-green-plans/>.

### **Climate Assembly UK, 'Climate Assembly UK finalises work after members persevere through challenging 2020' 20 mei 2020**

Climate Assembly UK, 'Climate Assembly UK finalises work after members persevere through challenging 2020', 20 mei 2020, <https://www.climateassembly.uk/news/climate-assembly-uk-finalises-work-after-members-persevere-through-challenging-2020/>.

### **The Citizens' Assembly, 'Establishment of the Assembly'**

The Citizens' Assembly, 'Establishment of the Assembly'. <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/>.

### **House of the Oireachtas 13 juli 2016**

Houses of the Oireachtas, Dáil Éireann debate 'Citizens' Assembly: Motion', 13 juli 2016, vol. 918, no. 1, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2016-07-13/33/>.

### **House of the Oireachtas 15 juli 2016**

Houses of the Oireachtas, Seanad Éireann debate 'Citizens' Assembly: Motion', 15 juli 2016, vol. 246, no. 15, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2016-07-15/3/>.

### **Jongeren Denktank Coronacrisis (JDC): Eerste resultaten over klimaat**

'Jongeren Denktank Coronacrisis (JDC): Eerste resultaten over klimaat', *Sociaal-Economische Raad*, <https://www.ser.nl/nl/actueel/Nieuws/jongeren-resultaten-klimaat>.

### **UK Government, ‘How government works’**

UK Government, ‘How government works’, <https://www.gov.uk/government/how-government-works>.

<https://sansfiltre.les150.fr/>

### **UK Parliament, ‘Net zero and UN climate summits’**

UK Parliament Committees, ‘Net zero and UN climate summits’, <https://committees.parliament.uk/work/98/net-zero-and-un-climate-summits/>.

### **Référendum nationaux**

Référendums nationaux. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/evenements/le-referendum-sous-la-ve-republique>.

### **UK Parliament, ‘Select Committee Statement’**

UK Parliament, House of Commons debate ‘Select Committee Statement’, 10 september 2020, vol. 678, <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-09-10/debates/20091027000009/BusinessEnergyAndIndustrialStrategyCommittee?highlight=citizens%20assembly#contribution-4FD09B50-F566-4AE6-A2DF-346416385068>.

### **UK Parliament, ‘Government gives details on setting a UK net zero target’ 12 juni 2019**

UK Parliament, ‘Government gives details on setting a UK net zero emissions target’, 12 juni 2019, <https://www.parliament.uk/business/news/2019/june/government-gives-details-on-setting-a-uk-net-zero-emissions-target/>.

### **V-100 - Verantwoordingsdag**

V-100 – Verantwoordingsdag', *Tweede Kamer*, [https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/fin/v-100-verantwoordingsdag](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/fin/v-100-verantwoordingsdag)

[www.klimaatakkoord.nl](http://www.klimaatakkoord.nl)

Correspondentie

**Letter to Boris Johnson 10 september 2020**

Committee Office, House of Commons, London SW1A 0AA, *Climate Assembly UK: final report on the Path to Net Zero*, 10 september 2020,

[https://www.climateassembly.uk/documents/97/CAUK\\_final\\_report-PMLetter.pdf](https://www.climateassembly.uk/documents/97/CAUK_final_report-PMLetter.pdf).