**Geen brug over de kloof: het falen van nationale deliberatieve burgerfora in Nederland**

*Een vergelijkend onderzoek naar de wisselwerking tussen burgerfora en representatieve democratie in Nederland (1980-2020)*





Student: **Boris Freek Boerstoel**

Studentnr.: **5534879**

Begeleider: **dr. Pepijn Corduwener**

Master: **Geschiedenis van Politiek en Maatschappij**

Datum: **20 juni 2022**

Woorden: **13.748**

**Abstract**

*Het onderlinge vertrouwen tussen politiek en burger in Nederland is aan het eroderen. In het publieke en wetenschappelijk debat is zelfs sprake van een kloof. Een diepe, haast onoverbrugbare kloof tussen politiek en burger, tussen de representatieve democratie en democratische participatie. Toch stellen sommige academici dat de kloof overbrugd kan worden door deliberatieve participatie-instrumenten in te zetten als institutionele toevoeging op het representatieve democratische systeem, om zo de democratie als geheel te versterken. Theoretische handvatten om de wisselwerking tussen deliberatieve participatie-instrumenten en de representatieve democratie te kunnen verklaren, zijn voorhanden. Echter, de empirische toetsing van deze handvatten aan de hand van historische casussen ontbreekt nog in het debat. Dit onderzoek tracht niet alleen het functioneren van nationale burgerfora in Nederland bloot te leggen, maar ook de wisselwerking tussen deliberatieve democratie en representatieve democratie te kunnen verklaren. Daartoe onderzoekt en vergelijkt dit artikel twee nationale burgerfora in Nederland: de Brede Maatschappelijke Discussie (1981-1984) en het Burgerforum Kiesstelsel (2006). De empirische toetsing en vergelijking van beide burgerfora, aan de hand van vier indicatoren, tonen grote overeenkomstigheid in hun falen en de grote rol die representatieve instituties daarin speelden. De analyse leert dat burgerfora alleen kans van slagen hebben, als representatieve instituties hun onvoorwaardelijk steun en vertrouwen uitspreken én verlenen bij de institutionele inbedding van het instrument en haar uitkomst.*

**Begrippen:** *Kloof politiek en burger; Wisselwerking deliberatieve democratie en representatieve democratie; Deliberatieve burgerfora; Representatieve democratie; Deliberatieve participatie-instrumenten; Brede Maatschappelijke Discussie; Burgerforum Kiesstelsel*

Voor u ligt het eindpunt van een reis die welbeschouwd zes jaar geleden begon. Toen wist ik niet precies waar die reis zou gaan eindigen; wel wist ik dat ik het zonder hulp niet zou redden. Mijn bijzondere dankbetuigingen gaan daarom uit naar de mensen die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het succesvol voltooien van die reis in het algemeen, en deze masterscriptie in het bijzonder. Zonder jullie was het me niet gelukt. Bedankt jongens, voor het luisterend oor en het delen van jullie eigen ervaringen. Bedankt pa en ma, voor het vrijmaken van ’de cel’ en jullie onvermoeibare spelling- en grammaticacontroles. Bedankt dr. Corduwener, voor de gesprekken en discussies, de constructieve feedback en het hoger leggen van de lat. Het eindresultaat is zo beter geworden dan ik voor mogelijk hield. Bedankt Linde, voor alles.

‘Representative government is no longer as compelling a proposition as it once was. Instead, a search for new institutional forms to express conflicts of interest has begun.’

* Ralf Dahrendorf (2000)

‘If the people are not utterly degraded, although individually they may be worse judges than those who have special knowledge, as a body they are good, or better’

* Aristoteles (circa 350 B.C.E.)

**Inhoudsopgave**

**Introductie 6**

**Hoofdstuk I – De Brede Maatschappelijke Discussie (1981-1984): ‘Welles’/’nietes’ 12**

**Indicator 1: Zelfbesturende associaties op basis van actie 14**

**Indicator 2: Aanwezigheid onafhankelijke gronden 17**

**Indicator 3: Een actieve en gecentraliseerde verhouding gestoeld op verschillen 20**

**Indicator 4: Matige wisselwerking representatie en deliberatieve participatie 22**

**Hoofdstuk II – Het Burgerforum Kiesstelsel (2006): Een ondankbaar advies 25**

**‘De kloof’ in historisch perspectief 28**

**Indicator 1: Actiebereidheid kan participatie ondermijnen 31**

**Indicator 2: Gladstrijken heterogeniteit 32**

**Indicator 3: Verbonden door (gebrek aan) interesse 33**

**Indicator 4: Ingebouwde spanning tussen representatie en participatie 35**

**Conclusies 39**

**Geraadpleegde literatuur 43**

**Bronnen 48**

# **Introductie**

In 2006 eindigde het Burgerforum Kiesstelsel haar eindrapport aan de Nederlandse regering met enkele regels ongevraagd advies. De 143 ingelote burgers schreven niet alleen over een herziening van het kiesstelsel, maar ook over de kloof tussen politiek en burger. ‘Herstel van vertrouwen tussen politiek en burger vraagt ook een investering van burgers zelf. Burgerschap houdt meer in dan om de zoveel tijd je stem uitbrengen. Een goede manier om burgers actief te betrekken bij de politieke besluitvorming, is het instellen van burgerfora.’[[1]](#footnote-1) Burgerfora als deliberatieve en participatieve medicatie voor een representatieve wonde. Als het aan de participerende burgers van het Burgerforum Kiesstelsel lag was dat medicijn inmiddels toegediend: ‘Wij adviseren vaker gebruik te maken van dit middel.’[[2]](#footnote-2)

Burgerfora zijn niet nieuw. De wortels van dit participatieve instrument liggen in de klassieke Atheense democratie, waar burgers werden ingeloot in groepen die tijdelijk verantwoordelijk waren voor het maken van beleid en bestuurlijke functies.[[3]](#footnote-3) Burgerfora raakten lang in de vergetelheid, maar zijn momenteel aan een comeback bezig in het publieke en wetenschappelijke debat. Volgens historicus David van Reybrouck is elke serieuze politieke wetenschapper die zich mengt in het debat over de kloof tussen politiek en burger ervan overtuigd dat deliberatieve participatieve-instrumenten een impuls kunnen geven aan het ‘doodzieke lijf van de electoraal-representatieve democratie’.[[4]](#footnote-4)

Vooralsnog is dat niet gebeurd. In 2008 legde het kabinet Balkenende-IV het advies van het Burgerforum Kiesstelsel naast zich neer.[[5]](#footnote-5) De kloof tussen politiek en burger lijkt sindsdien niet kleiner, maar groter geworden. In 2018 kwam de *Staatscommissie Parlementair Stelsel* tot dezelfde conclusie: ‘De inhoudelijke representatiefunctie van het parlement en daarmee de belangrijkste legitimatie van het stelsel is aan het eroderen. De legitimiteit van het stelsel zou hervonden moeten worden in een nieuwe politiek-democratische cultuur, met een grotere nadruk op politieke nabijheid.’[[6]](#footnote-6)

**Historiografie en theoretisch kader**

Het wetenschappelijk debat over het democratische gehalte van de representatieve democratie is al een tijdje gaande. Volgens politicoloog Bernard Manin is de representatieve democratie zelf het probleem: ‘Contemporary democratic governments have evolved from a political system that was conceived by its founders as opposed to democracy’.[[7]](#footnote-7) Het kiezen van vertegenwoordigers uit een politiek-elitaire vijver via periodieke verkiezingen druist paradoxaal genoeg in tegen wat een democratie sterk maakt.[[8]](#footnote-8) De vooraanstaande politicoloog Benjamin Barber is het met die zienswijze eens. Barber categoriseert representatieve democratieën dan ook als een vorm van ‘thin democracy’; de focus ligt te veel op individuele rechten die het collectieve karakter van democratie ondermijnen. ‘As a consequence, it is […] far less effective in resisting assaults on community or justice or citizenship or participation’.[[9]](#footnote-9)

Volgens sommige wetenschappers, waarvan James Fishkin en Van Reybrouck de meest vooraanstaande zijn, zijn burgerfora de oplossing voor respectievelijk tanende politieke betrokkenheid en het eroderende draagvlak voor representatieve democratie.[[10]](#footnote-10) Echter, wie de definitie van een representatieve democratie en een deliberatieve democratie naast elkaar legt, ziet vooral verschillen. David Held definieert in zijn boek *Models of Democracy* een representatieve democratie als volgt: ‘A cluster of rules and institutions permitting the broadest participation of the majority of citizens in the selection of representatives who alone can make political decisions (that is, decisions affecting the whole community).’[[11]](#footnote-11) Over een deliberatieve democratie zegt Held het volgende: ‘The terms and conditions of political association proceed through the free and reasoned assent of its citizens. The ‘mutual justifiability’ of political decisions is the legitimate basis for seeking solutions to collective problems.’[[12]](#footnote-12) Het doel van beide democratische vormen is nagenoeg hetzelfde: zo veel mogelijk burgers betrekken bij het democratische proces om legitimiteit van beleidskeuzes te waarborgen. Het verschil zit in het middel; democratische representatie of deliberatieve participatie.

Echter, deze wisselwerking is nog onvoldoende in kaart gebracht.[[13]](#footnote-13) Wetenschappers die zich bezig houden met onderzoek naar deliberatieve democratie en haar invloed op democratische theorieën, zoals Fishkin, C.B. Macpherson en Carole Pateman, constateren dit ook. Zo stelt Fishkin dat de institutionele structuur van democratie niet in steen staat gebeiteld, en dat deliberatieve instituties de potentie herbergen om die structuur te veranderen.[[14]](#footnote-14) Over de aard van deze onderzoeken naar deliberatieve instituties zegt Held het volgende: ‘Typically, these involve proposals to supplement and enrich democratic procedures, and to enhance the quality of democratic life without assuming the high levels of political participation demanded by classical, Marxian and participatory democrats’.[[15]](#footnote-15) Een burgerforum kan een antwoord zijn, maar Held merkt terecht op dat de potentie van burgerfora nog niet voldoende is uitgewerkt in het wetenschappelijk debat: ‘How far and to what extent deliberative democracy is understood as a new innovative model of democracy, or a change to the way representative democracy is understood and can function, is a question for further debate.’[[16]](#footnote-16)

Aangezien er geen kant-en-klare theorie is die het functioneren van burgerfora kan verklaren en tegelijkertijd voldoende rekening houdt met de wisselwerking tussen participatieve en representatieve democratie, is eerst een theoretische verkenning nodig. Volgens Barber kenmerkt een sterke democratie zich als volgt:

Strong democracy […] rests on the idea of a self-governing community of citizens who are united less by homogeneous interests than by civic education and who are made capable of common purpose and mutual action by virtue of their civic attitudes and participatory institutions rather than their altruism or their good nature.[[17]](#footnote-17)

Vergelijk deze kenmerken met Held’s definitie van een representatieve- en deliberatieve democratie, en het valt niet alleen op dat de twee elkaar niet uitsluiten, maar zelfs kunnen complementeren. Een van de ‘key features’ van een representatieve democratie is namelijk burgerparticipatie in publiek bestuur en publieke debatten.[[18]](#footnote-18) De twee belangrijkste voorwaardelijke kenmerken van een deliberatieve participatie-instrument zijn een sterk civiel-educatief programma die deliberatie promoot, en een publieke cultuur met bijbehorende deliberatieve instituties die de ontwikkeling van een politiek oordeel ondersteunen op basis van kennis.[[19]](#footnote-19) Deze kenmerken kunnen worden geïntegreerd tot één theoretisch kader bestaande uit vier indicatoren. Deze indicatoren maken inzichtelijk hoe deliberatieve instituties een representatieve democratie sterker kunnen maken.

De eerste indicator gaat over (1) de mate waarin er sprake is van een zelfbesturende groep burgers. Dit impliceert zowel een focus op individuele burgerlijke vrijheden als op het collectief. Zijn beide gewaarborgd? Het is hier van belang te kijken naar welke waarde centraal staat binnen het zelfbestuur van de groep burgers.[[20]](#footnote-20) Hoe meer dat zelfbestuur is gestoeld op de actiebereidheid van participerende burgers, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een hiërarchische orde, hoe sterker de democratie. De tweede indicator behelst (2) de mate waarin een groep burgers hun verenigde beleidsvoorkeuren uiten op basis van kennis en educatie. De belangrijke vraag hier is: op welke onafhankelijke grond berust hun besluitvorming? Hoe minder deze berust op homogene interesses, hoe sterker de democratie.[[21]](#footnote-21) Om tot een zo democratisch mogelijk besluit of beleid te komen moet iedere participerende burger de ruimte hebben voor reflectie en een verfijnd politiek oordeel kunnen geven op basis van kennis. De afwezigheid van bij voorbaat bepaalde onafhankelijke gronden stimuleert een onbevooroordeelde overdracht van kennis en informatie, wat besluitvorming en democratie sterker maakt.

De derde indicator raakt aan (3) de mate waarin principes van goed burgerschap en participatie leidend zijn in het formuleren van gezamenlijke doelen of het bewerkstelligen van gemeenschappelijke acties. Deze indicator berust op de aard van verbondenheid tussen de participerende burgers. Hoe meer deze verbondenheid berust op een actieve en gecentraliseerde verhouding, hoe sterker de democratie.[[22]](#footnote-22) Tot slot gaat de vierde indicator over (4) de mate waarin representatieve overheden participatie van burgers promoten. Het gaat hier om de houding van de overheid ten overstaan van democratische vernieuwing. Stimuleert de overheid op actieve wijze participatie en deliberatie van burgers in het democratische proces, in en via alle overheidslagen? Promoot de overheid de gezamenlijke verantwoordelijkheid van politiek en burger in politieke besluitvorming, en daarmee de legitimiteit van beleid?[[23]](#footnote-23) Hoe opener en actiever de houding van de overheid in het stimuleren van burgerparticipatie, hoe sterker de democratie.

**Methode**

Theoretische kennis over de wisselwerking tussen deliberatieve en representatieve democratie is in grotere mate voorhanden dan praktijkkennis. Daarom is het tijd voor de empirische toetsing van deze theorie aan twee 5historische casussen. De vier indicatoren stellen mij in staat om de volgende vraag te stellen: Hoe functioneerden nationale burgerfora in Nederland binnen de bestaande kaders van de representatieve democratie, van 1980 tot 2020? De enige twee cases die zich lenen voor dit onderzoek zijn de Brede Maatschappelijke Discussie (1981-1984), hierna: BMD, en het Burgerforum Kiesstelsel (2006). [[24]](#footnote-24) De BMD kan worden beschouwd als het eerste burgerforum op nationale schaal waarbij deliberatieve-participatie en representatieve democratie met elkaar in aanraking kwamen.[[25]](#footnote-25) Politiek en burgers onderling gingen met elkaar in gesprek over het te voeren (kern)energiebeleid. De BMD werd met wisselend enthousiasme ontvangen, maar liep uit op een mislukking.[[26]](#footnote-26) Ook het Burgerforum Kiesstelsel, dat als deliberatieve institutie beter was georganiseerd dan de BMD, was geen succes.[[27]](#footnote-27) Een verklaring van het falen van beide burgerfora kan aan academici, politici, beleidsmakers en burgers inzichtelijk maken waar winst valt te behalen in zowel het vergroten van politieke betrokkenheid onder burgers, als in het versterken van de democratie.

Met het stellen van deze vraag committeerde dit onderzoek zich aan twee taken. Primair wilde deze scriptie het falende functioneren van beide nationale burgerfora blootleggen. Secundair trachtte dit onderzoek, aan de hand van het falen van beide burgerfora, de wisselwerking tussen participatieve en representatieve democratie in Nederland verder in kaart te brengen. Het onderzoek is kwalitatief uitgevoerd, en maakte gebruik van gecombineerde onderzoeksmethoden. Zo hanteerde het niet alleen de methode van ‘causal narrative’, maar maakte het ook gebruik van een vergelijkende onderzoeksmethode. ‘Causal narrative’ is een onderzoeksmethode die op causale, vaak chronologische wijze probeert aan te tonen wat bepalende factoren zijn geweest in een historische casus.[[28]](#footnote-28) Naast overzichtelijkheid, is de kracht van deze methode dat het vaak gebruikt kan worden in combinatie andere onderzoeksmethoden, zoals een vergelijkende.[[29]](#footnote-29) Door beide casussen te vergelijken kunnen patronen worden gesignaleerd die duiden op overeenkomsten of verschillen, waardoor op basis van het waargenomen resultaat conclusies kunnen worden getrokken die bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag

De cases van de BMD en het Burgerforum Kiesstelsel leenden zich perfect voor deze gecombineerde onderzoeksmethode. Enerzijds omdat het allebei historische participatief-democratische experimenten waren tegen de achtergrond van een representatieve democratie. Anderzijds omdat beschikbare bronnen aangaande beide burgerfora smeekten om een historische vergelijking. Het Nationaal Archief in Den Haag leverde schatten aan informatie op. De vier samengestelde indicatoren uit het theoretisch kader en de primaire en secundaire doelstelling van dit onderzoek hielpen met het maken van een literatuur- en bronnenselectie. Zo zocht ik voor beide gevallen naar bronnen met informatie over de manier waarop de burgerfora zijn samengesteld, hoe participanten deelnamen, hoe kennis werd overgebracht en hoe het burgerforum zich verhield tot bestaande representatieve instituties.

Dergelijke bronnen zijn afkomstig uit het archief van de Stuurgroep die leiding gaf aan de BMD en omvatten onder meer notities, verslagen en brieven over de voortgang van de BMD. [[30]](#footnote-30) Ook zijn enkele contemporaine krantenartikelen geraadpleegd via de online krantenbank van Delpher. Deze bronnen verschaften inzicht in het falende functioneren van het burgerforum. Daarnaast deed dit onderzoek beroep op bronnen in de vorm van parlementaire handelingen, om zo de wisselwerking tussen participatieve en representatieve democratie beter in kaart te brengen.[[31]](#footnote-31) Wat het Burgerforum Kiesstelsel betreft, werden de bronnen op eenzelfde wijze geselecteerd. Het zwaartepunt van dit materiaal ligt meer in parlementaire bronnen, een onderzoeksrapport van politicoloog Henk van der Kolk over het verloop en functioneren van het burgerforum en haar participanten, en stukken gepubliceerd door het Burgerforum zelf. [[32]](#footnote-32) Ook in deze casus is gebruik gemaakt van Delpher en krantenarchieven.

Op basis van dit bronnenmateriaal, zijn vervolgens de vier indicatoren uit het theoretisch kader per casus getoetst. Deze indicatoren, en de mate waarin de BMD en het Burgerforum Kiesstelsel aan deze indicatoren voldeden, stelden dit onderzoek in staat een historische vergelijking te maken tussen beide casussen. Het resultaat van deze vergelijking opende de deur voor het plaatsen van nuance in zowel het wetenschappelijk debat aangaande de potentie van burgerfora in het versterken van de democratie, als het debat aangaande de relatie tussen politiek en burger en de rol die representatieve instituties daarin spelen. De opvallende mate waarin beide burgerfora op elkaar leken in niet alleen het functioneren, maar ook in de manier waarop zij zich verhielden tot de representatieve democratie, stelden dit onderzoek ook in staat om enkele aanbevelingen te doen op het gebied van democratische vernieuwing.[[33]](#footnote-33)

**Opzet**

Deze scriptie is onderverdeeld in twee delen. In het eerste deel zijn de vier indicatoren getoetst aan de BMD. Het tweede deel begint met een historiografisch overzicht van het wetenschappelijk debat over de vertrouwenskloof tussen politiek en burger, evenals de plek die burgerfora innemen in dat debat omstreeks het jaar 2000. Vervolgens zijn de vier indicatoren getoetst aan het Burgerforum Kiesstelsel. In beide delen komt per komt per hoofdstuk één van de vier indicatoren aan bod. Op deze wijze kan de vergelijking tussen beide burgerfora makkelijker plaatsvinden. In de conclusie komen de consequenties van deze vergelijking aan bod, en zijn de bevindingen van het onderzoek samengevat.

# **Hoofdstuk I – De Brede Maatschappelijke Discussie (1981-1984): ‘Welles’/’nietes’**

Om de vier indicatoren te kunnen toetsen aan de BMD, moet eerst de historische context waarin zij ontstond worden geschetst. Het waren ontwikkelingen buiten de Nederlandse landsgrenzen die aanleiding gaven tot het herzien van het Nederlandse energiebeleid. [[34]](#footnote-34) In 1973 en 1978 dreven olieproducerende landen in het Midden-Oosten de prijs van olie op.[[35]](#footnote-35) Deze hoge olieprijzen hadden invloed op de Nederlandse economie. Premier Den Uyl waarschuwde het Nederlandse volk dat ‘het nooit meer zou worden hoe het was’.[[36]](#footnote-36) De energiecrisis wierp een ander licht op het gebruik van alternatieve energiebronnen, zoals kernenergie.[[37]](#footnote-37) In 1969 en in 1973 werden twee kerncentrales in gebruik genomen in het Zeeuwse Borssele en het Gelderse Dodewaard. De plannen voor maar liefst 35 nieuwe kerncentrales lagen al klaar, waarvan er drie zeer concreet waren.[[38]](#footnote-38)

Toch bleek uit de Energienota van 1974 dat de regering niet helemaal zeker was over de plek die kernenergie in moest nemen in het langetermijnbeleid.[[39]](#footnote-39) Het geloof in vooruitgang en het vertrouwen in technologische innovatie begon te kenteren. Historicus Geert Verbong beschrijft deze kentering als volgt: ‘In enkele jaren tijd voltrok zich een omwenteling in de aandacht voor en het denken over energie in het algemeen en kernenergie in het bijzonder.’[[40]](#footnote-40) Waar de bouw van de kerncentrale in Dodewaard nauwelijks stof deed opwaaien, waren er vier jaar later bij de kerncentrale in Borssele regelmatig protesten.[[41]](#footnote-41) Kernenergie werd de splijtzwam in energiediscussies. Oplossingen voor de energiecrisis dreigden ondergeschikt te raken aan de vraag of je voor of tegen kernenergie was.

Deze discussie vond plaats tegen de achtergrond van een sociaal-culturele ontwikkeling op het gebied van democratie en burgerparticipatie. In heel de westerse wereld vormden de jaren ’60 het strijdtoneel tussen de vooroorlogse generatie en wat historicus Hans Righart de ‘protestgeneratie’ noemt.[[42]](#footnote-42) De inzet van deze strijd was een herziening en boven al: democratisering van bestaande maatschappelijke instituties. De behoefte, en verwezenlijking, van een ‘hooggeschoold middenkader’ deed zijn intrede; een middenkader dat onvrede op een mondige manier kenbaar wist te maken.[[43]](#footnote-43) Burgers verenigden zich in organisaties die als doel hadden om burgerparticipatie in het politieke besluitvormingsproces te vergroten. Deze ontwikkeling leidde in 1966 bijvoorbeeld tot de oprichting van de politieke partijen Democraten ’66 (D66) en de Politieke Partij Radicalen (PPR), en in 1971 tot de oprichting van de Werkgroep Kernenergie.[[44]](#footnote-44) Deze laatstgenoemde groep bracht maatschappij-breed gefundeerde bezwaren tegen kernenergie onder de aandacht..[[45]](#footnote-45)

In 1974 tilde deze Werkgroep de energiediscussie naar een hoger niveau. De Werkgroep zocht een manier om de overheid, op goed beargumenteerde wijze, het gebruik van kernenergie te laten heroverwegen. De uit de Werkgroep voortgekomen Bezinningsgroep Energiebeleid, waar PPR-politicus en TNO-onderzoeker Erik-Jan Tuininga een leidende rol in speelde, nam hierin het voortouw.[[46]](#footnote-46) Bij deze bezinningsgroep sloten zich 1200 wetenschappers aan, die op 31 januari 1976 allen een open brief ondertekenden in de grote landelijke bladen, getiteld: ‘Leden van de Tweede Kamer, geef ons het voordeel van de twijfel’.[[47]](#footnote-47) De regering en industriële organisaties waren niet blij met deze openlijke tegenspraak, maar durfden de brief ook niet te negeren.[[48]](#footnote-48) Het energievraagstuk was in een impasse geraakt, terwijl de behoefte aan oplossingen en beleid groeide.

Daarentegen was het debat over de relatie tussen politiek en burger volop in ontwikkeling. De oprichting van nieuwe politieke partijen, die democratische vernieuwing hoog op de agenda hadden staan, alsmede de toename van maatschappelijke organisaties die een politiek geluid vertolkten, riepen de vraag op of er sprake was van structureel ingezet democratiseringsproces. Organisatiesocioloog Cor Lammers kwam in 1971 tot de conclusie dat dit het geval was. Wanneer de maatschappij in beweging is, is de kans groot dat ‘in organisatorische verbanden functionele democratisering omslaat tot structurele democratisering’.[[49]](#footnote-49)

Tegen deze achtergrond werd de roep om een betere relatie tussen kiezer en gekozene steeds groter. Volgens politicologen Peter Castenmiller en Vic Veldhaar werd gedurende de jaren ’60 en ’70 de roep om een verbetering van de relatie tussen kiezer en gekozene steeds groter. Dat leidde volgens academici tot de oprichting van enkele instituties die deze relatie moesten verbeteren, zoals de Nationale Ombudsman in 1982.[[50]](#footnote-50) Andere academici, zoals Paul Thewissen en Henk Klootwijk, meenden juist dat deze roep alleen maar tot gevolg had dat representatieve instituties zich gingen bezighouden met de vraag hoe zij zich het beste konden wapenen tegen deze toegenomen actiebereidheid onder burgers.[[51]](#footnote-51) Beide visies kwamen bij elkaar in het energievraagstuk.

De gedachte dat het energievraagstuk niet alleen in een impasse verkeerde, maar ook dat representatieve instituties niet in staat leken hieruit te geraken, groeide namelijk maatschappij-breed. In 1977 werd het voorstel gedaan om een Brede Maatschappelijke Discussie te organiseren, om zo het vastgelopen vraagstuk los te trekken. De initiatiefnemers van het voorstel illustreerden hoe breed het vraagstuk leefde. Het waren Tuininga én de synode van de Nederlands Hervormde Kerk, een kerkgenootschap, die het voorstel indienden bij het kabinet Den Uyl.[[52]](#footnote-52) Het was aan het nieuwe kabinet Van Agt en minister van Economische Zaken Gijs van Aardenne om dit voorstel op te pakken. In de winter van 1979-1980 was het zover.

## **Indicator 1: Zelfbesturende associaties op basis van actie**

Na een stroeve start kwam de BMD langzaam op gang. Aanvankelijk wilde Van Aardenne een Stuurgroep instellen die de BMD van leiding moest voorzien. Voor het leiden van de Stuurgroep zelf kon aanvankelijk echter geen geschikte kandidaat gevonden worden.[[53]](#footnote-53) Uiteindelijk werd oud-minister voor Wetenschappelijk Beleid en Wetenschappelijk Onderwijs, jonkheer Mauk de Brauw, door minister Van Aardenne benoemd tot voorzitter van de Stuurgroep.[[54]](#footnote-54) Hij stelde direct orde op zaken. Hij verdeelde de Stuurgroep in meerdere commissies die gezamenlijk verantwoordelijk droegen voor maar liefst acht complexe taken (a t/m h).[[55]](#footnote-55) De Stuurgroep verdeelde de BMD in twee fasen: een informatiefase en een discussiefase, die ieder ongeveer een jaar in beslag zouden moeten nemen.[[56]](#footnote-56) Ook liet de Stuurgroep geen twijfel bestaan over wie de leiding had in en over de BMD: ‘De Stuurgroep voert haar taak onafhankelijk van Regering en Staten-Generaal uit.’[[57]](#footnote-57)

Dit strookte niet helemaal met de werkelijkheid. Middels benoemingen in de Stuurgroep hielden representatieve instituties de BMD in de gaten.[[58]](#footnote-58) Deze invloed kwam voort uit de hoop van de regering dat de BMD Nederlandse burgers het besef bij zou brengen dat kernenergie de beste optie was om uit de energieproblematiek te geraken.[[59]](#footnote-59) Het spanningsveld tussen representatieve en participatieve democratie deed hier zijn intrede. De opdracht waar de regering en de Stuurgroep participerende burgers voor stelden, was deze:

De toekomstige energievoorziening voor elektriciteitsopwekking, waarbij een mogelijke rol van kernenergie wordt geëvalueerd, mede in het licht van nationale en internationale verhoudingen en de wisselwerking tussen de verwezenlijking van sociaal-economische en milieu-hygiënische doelstellingen en de aard en omvang van de energievoorziening.[[60]](#footnote-60)

Echter, deze vraagstelling was veelomvattend. Dat ondermijnde de legitimiteit van de BMD als burgerforum op twee manieren. Ten eerste de complexe vraagstelling. Volgens Ank Michels is het belangrijk dat het onderwerp waarover een burgerforum moet delibereren goed moet zijn afgebakend met een duidelijke vraag: ‘Van belang daarbij is dat de vraag die wordt voorgelegd aan de deelnemers zo duidelijk is dat dat deze voldoende richting geeft en tegelijkertijd de mogelijkheid biedt voor verschillende perspectieven op het thema.’[[61]](#footnote-61) Dat de centrale vraagstelling binnen de BMD hier niet aan voldoet was terug te zien in een rapport uit september ’82 van de ‘Stichting Energie Informatie’, een adviesorgaan van de Stuurgroep. Hier concludeerden zij het volgende: ‘Niet ontkend kan worden dat wij te maken hebben met een zekere informatiemoeheid bij het Nederlandse publiek.’[[62]](#footnote-62) De stichting ging verder door te stellen dat ‘dit naar ons oordeel een gevolg is van het feit dat het in de brede lagen van de bevolking niet duidelijk is wat hun rol in de brede maatschappelijke discussie is, terwijl voorts het onderwerp van de BMD niet concreet genoeg wordt ervaren’.[[63]](#footnote-63)

Ten tweede rezen vanuit de Tweede Kamer vragen op over de samenstelling van de groepen deelnemende burgers. Was het door het thema en de complexe vraagstelling niet waarschijnlijk dat vooral anti-kernenergiedemonstranten zich aan zouden melden voor de BMD, en dat daardoor het uiteindelijke resultaat aan legitimiteit zou inboeten? Minister Van Aardenne wuifde dit bezwaar weg in zijn memorie van antwoord: ‘De maatschappelijke discussie is immers in aanleg bedoeld te worden gehouden voor de gehele bevolking en niet voor een, zij het niet onaanzienlijk, deel daarvan’.[[64]](#footnote-64)

Toch liep dat in praktijk anders. Waar de bevolking vrij was om als individu te participeren, was het echter zo dat deelnemende burgers zich moesten organiseren in zichzelf besturende groepen of associaties. Dit was tevens de wens van de Stuurgroep: ‘Van januari tot juni [1983] zullen discussiebijeenkomsten worden opgezet door maatschappelijke organisaties die gewend zijn, in eigen kring, dit soort belangrijke zaken te bespreken. Onder die organisaties zijn kerken, scholen, vakbeweging, vrouwenorganisaties, werkgeversorganisaties, enzovoort.’[[65]](#footnote-65) Het gevaar van deze aanpak was dat individuen minder snel geneigd zijn zich tegen de groep uit te spreken waar zij toe behoren, en dat deze groepen een sterk bevoordeelde en vooropgezette mening hadden over het energiebeleid in het algemeen en kernenergie in het bijzonder.

Overigens zag Van Aardenne dit door de brede opzet van de BMD totaal anders: ‘Het gevaar dat de discussie “weer wordt vernauwd tot de toepassing van kernenergie voor de elektriciteitsopwekking” lijkt daarom volstrekt afwezig.’[[66]](#footnote-66) Volgens de minister dreigde eerder het tegenovergestelde: ‘Namelijk dat de discussie een zodanig aantal onderwerpen zal omvatten dat deze te wijdlopig en onoverzichtelijk gaat worden’.[[67]](#footnote-67) Bovendien konden participerende associaties gebruik maken van een subsidieregeling voor het doen van onderzoek tijdens de informatiefase.[[68]](#footnote-68) Maar Van Aardennes zienswijze bleek onjuist. Burgers die in eigen groepen onderzoek deden naar oplossingen in het energiebeleid, kwamen in ongeveer dezelfde samenstelling naar discussieavonden.[[69]](#footnote-69) De inbreng van individuele burgers die bereid waren te discussiëren en delibereren, maar die niet hadden geparticipeerd in onderzoeken, raakte zo ondergesneeuwd door de actiebereidheid van associaties die inspraak wilden hebben in de BMD. Dat liet minder ruimte voor discussie.

Dat is op zichzelf geen bewijs voor een slecht functionerend participatie-instrument. De waarde die bij deze groepen centraal staat, en waar de eerste indicator uit het theoretisch kader aandacht aan besteedt, is actiebereidheid van deelnemende burgers. Dat deze actiebereidheid uitmondt in burgers die zich met elkaar associëren in groepen, kan het democratische gehalte van de BMD versterken. Sterker nog, het was deze actiebereidheid die de Nederlandse regering in eerste instantie noopte tot het organiseren van de BMD. De actiebereidheid van deze associaties hebben het democratische proces versterkt, in de zin dat zij de potentie van politieke betrokkenheid bij dat proces hebben blootgelegd. Volgens Robert Putnam kan ‘civil society’ en het opbouwen van ‘social capital’ in de vorm van vertrouwen, wederkerigheid en netwerken van associaties en samenwerking, de sleutel vormen tot krachtige democratische institutionele prestaties.[[70]](#footnote-70)

Toch behoeft de krachtige institutionele prestatie van de BMD wat betreft deze eerste indicator enige nuance. De actiebereidheid van burgers, bijeengekomen in honderden associaties die in principe vóór of tegen kernenergie waren, was groot. Puur gekeken naar de eerste indicator was het democratische gehalte van de BMD hoog. Maar de wisselwerking tussen representatieve instituties en de BMD liet te wensen over. Participeren als burger kon, maar wel onder bepaalde voorwaarden. Het verwezenlijken van een krachtige democratische prestatie werd tegengewerkt door gebrek aan vertrouwen en wederkerigheid tussen associaties onderling, en tussen associaties en de representatieve democratie, afhankelijk van de vraag of men voor of tegen kernenergie was. Het democratische gehalte van de BMD op basis van deze eerste indicator, behoeft daardoor enige nuance.

## **Indicator 2: Aanwezigheid onafhankelijke gronden**

Aan kennis en onderzoeken geen gebrek aan de vooravond van de discussiefase in de BMD. Op welke wijze had de verzamelde kennis uit onderzoeken in de informatiefase invloed op het vertrekpunt van discussies? Het zogeheten ‘Tussenrapport’ uit 1983 kan helpen bij het beantwoorden van die vraag. Dit rapport diende als afsluiter van de informatiefase en als basis voor de discussiefase. De regering, in tegenstelling tot de Stuurgroep, vond het voor aanvang van de BMD niet erg als de informatiefase in de discussiefase zou over lopen. Bij monde van Van Aardenne: ‘De Regering acht het van belang dat zoveel mogelijk resultaten van het onderzoek zo mogelijk nog gedurende de maatschappelijke discussie ter beschikking komen’.[[71]](#footnote-71) Dankzij een zeer omvangrijk Tussenrapport (één hoofdrapport, negen bijlagen) was dat niet het geval. Alle onderzoeken, controversen, meningen van deskundigen, subsidies voor informatieverspreiding, goed onderbouwde meningen, standpunten en argumenten kwamen in dit rapport terecht, waardoor het lang duurde voor het rapport af was.

Dit tussenrapport kon iedereen raadplegen ten overstaan van een kleine vergoeding. Zo beschikte iedere participant aan de BMD in theorie over kennis gebaseerd op een veelvoud aan goed onderbouwde invalshoeken, meningen en deskundigen:

Op basis van dit Tussenrapport moet ieder die dat *wil* aan de discussie kunnen deelnemen. Wie al een uitgesproken standpunt heeft, kan dit toetsen aan de informatie uit dit rapport en aan de opvattingen van anderen daarover. Wie nog geen vaststaande mening heeft, kan zich aan de hand van dit Tussenrapport en in discussie met anderen een oordeel vormen.[[72]](#footnote-72)

In het woord ‘wil’ zit de crux die inzicht kan verschaffen over het toetsen van de tweede indicator uit het theoretisch kader. In principe stimuleerde de Stuurgroep de afwezigheid van vooraf bepaalde onafhankelijke gronden; een ieder die dat wil kon immers gebruik maken van de beschikbare kennis uit het Tussenrapport en de versimpelde versie in de vorm van ‘De Energiekrant’. De vraag is echter of hier tijdens de discussies gebruik van werd gemaakt op de manier die de Stuurgroep voor ogen stond.

Om drie redenen werd amper gebruik gemaakt van het Tussenrapport: ten eerste de veelzijdigheid aan participerende associaties. Elke associatie kon na de discussiefase standpunten aanleveren ten behoeve van het eindrapport. Daardoor ontstond een bloemlezing van standpunten die op veel vlakken van elkaar verschilden. Van de ‘Werkgroep Energie van de Raad van Kerken Wassenaar’, tot de ‘Radikale Vredesorganisatie “’t kan anders”’; allen keken op hun eigen manier tegen het energievraagstuk aan.[[73]](#footnote-73) Ten tweede de hoeveelheid onderwerpen waar zij hun mening over gaven en de verschillende waarden die zij aan die onderwerpen hechtten. De veelzijdigheid aan standpunten getuigde niet van het beoogde effect dat het Tussenrapport moest opleveren. Tot slot was daar de aanwezigheid van onafhankelijke gronden in de vorm van bijvoorbeeld een gedeeld geloof of een meerderheid binnen associaties. Daarbij is het belangrijk om te vermelden dat er geen bronnen zijn die in detail verhalen over meningsverschillen tijdens discussies binnen de muren van die associaties, enkel bronnen die vermelden dat er was gediscussieerd.[[74]](#footnote-74) Het gebrek aan bronnen over deze discussies kwam door de vaak informele setting waarin een groep bij elkaar kwam om te discussiëren; bijvoorbeeld na het kerkbezoek..

Volgens Barber stimuleren de aanwezigheid van onafhankelijke gronden geen onbevooroordeelde overdracht van kennis en informatie.[[75]](#footnote-75) Dit gold helaas ook voor de BMD. Goed onderbouwde bevindingen uit het Tussenrapport konden zo door associaties op selectieve wijze naast zich neer worden gelegd. Overigens was dit ook de verwachting van de Stuurgroep. In een brief van Ter Bals en Schuman aan de Commissie Discussiefase, schrijven de leden van de Stuurgroep het volgende: ‘Niet verwacht kan worden dat het Tussenrapport door zeer velen zal worden gelezen, zodat in de praktijk de energiekrant het belangrijkste informatiemateriaal zal zijn. Uitganspunt zal [ook] moeten zijn dat de energiekrant niet al van te voren door discussiedeelnemers is gelezen.’[[76]](#footnote-76) De invloed van het Tussenrapport als informatiebron, met al haar onderzoeken en bevindingen, was verwaarloosbaar.

Voor deze indicator geldt dat de BMD als deliberatieve institutie een slechte aanvulling vormde op bestaande representatieve democratische instituties. Hoewel de meeste voorwaarden voor een onbevooroordeelde overdracht van kennis aanwezig waren, liep dat spaak door de vrijwillige inborst van die informatieoverdracht. Het was niet verplicht om kennis tot je te nemen vóór je aan de discussiefase deelnam. Daardoor bleven onafhankelijke gronden bestaan en werd heterogeniteit in discussies niet gestimuleerd. Deliberatie binnen maatschappelijke organisaties, binnen associaties, vond plaats op basis van homogeniteit: de leden van de groep of associatie verschilden qua opvattingen weinig van elkaar. Tussen verschillende associaties echter, was wel degelijk een bepaalde mate van heterogeniteit zichtbaar door de verschillende accenten in hun oplossingen voor het energievraagstuk en de rol die kernenergie hierin moest krijgen. Dat nam niet weg dat deze associaties onderling nooit met elkaar in gesprek zijn geweest; het was de Stuurgroep die al hun standpunten tot één geheel moest kneden.

## **Indicator 3: Een actieve en gecentraliseerde verhouding gestoeld op verschillen**

De BMD vond plaats onder de leus: ‘Energie: te belangrijk om aan deskundigen over te laten’.[[77]](#footnote-77) Het kwam echter wel aan op de wil en actiebereidheid van burgers om als niet-deskundige te participeren in de BMD. De opkomst bij plaatselijke discussies, onderverdeeld in twee avonden, was mager te noemen. Zeker op de eerste van twee discussieavonden was de opkomst miniem, met gemiddeld zo’n 10 à 15 deelnemers, inclusief discussieleiders.[[78]](#footnote-78) Dat aantal liep op de tweede avond, vaak een week later, ietwat op. Volgens de Stichting Energie Informatie lag dat aan het feit dat nieuws over het plaatsvinden van de eerste discussieavond zich na die avond lokaal verspreidde. Dit betekende echter niet dat geïnteresseerde burgers automatisch wilden participeren in de BMD.

De organisatie en planning van de discussies was zeer strak. verzoeken om extra avonden te organiseren werden door de Stuurgroep niet gehonoreerd.[[79]](#footnote-79) Deze strakke, gecentraliseerde planning had effect op de samenstelling van de participerende burgers tijdens de plaatselijke discussieavonden en dientengevolge de aard van hun verbondenheid. Ellen Buschkens-Holle en Sybren de Hoo waren samen verantwoordelijk voor het in goede banen leiden van de organisatie van plaatselijke discussies. Nadat de discussiefase enkele maanden onderweg was, constateerden zij een probleem. In een brief van april 1983, aan Stuurgroep-lid Hans Schuman, werd duidelijk waarom: ‘Ondeskundigheid en selectieve deelname. Hierdoor zou het Parlement (nog) gemakkelijker de uitkomsten naast zich neer kunnen leggen m.b.t. de definitieve besluitvorming over centrale kwesties’.[[80]](#footnote-80)

Tijdens de discussieavonden tussen burgers onderling werd door deelnemers amper verwezen naar de resultaten voortgekomen uit de informatiefase. Ook zagen de deelnemers er allemaal min of meer hetzelfde uit: ‘Als profiel van de gemiddelde inspreker komt naar voren: een man van 30-45 jaar, met een hogere beroepsopleiding, die beroepshalve reeds op enigerlei wijze [bij het onderwerp] is betrokken of er anderszins reeds in is geïnteresseerd’.[[81]](#footnote-81) Dat had zijn weerslag op de discussies. Deze werden niet gevoerd op basis van kennis, maar op basis van overtuiging. Om ondeskundigheid en selectieve deelname tegen te gaan in het verdere verloop van de discussiefase, deden Buschkens-Holle en De Hoo enkele voorstellen. Waaronder het huis-aan-huis verspreiden van de vragenformulieren. Stuurgroep-lid Schuman zag dat anders. Zijn reactie gaf niet alleen mooi weer dat de Stuurgroep graag zag dat de verbondenheid tussen participerende burgers gestoeld moest zijn op een actieve houding van burgers zelf, maar ook dat deze burgers – net als Buschkens-Holle en De Hoo – zich dienden te schikken naar de gecentraliseerde organisatie van de BMD.

Schuman schreef enkele dagen later het volgende terug: ‘Ik ben nogal verbaasd en zeer tegen de voorstellen die Ellen en Sybren doen. Tussen de voetbalreportages door enkele argumenten om deze voorstellen niet te honoreren.’[[82]](#footnote-82) Met name de visie van de Stuurgroep op het gebied van principes van goed burgerschap en participatie zijn interessant: ‘Het karakter van de breedheid van de BMD wordt echter niet alleen of zelfs maar primair bepaald door kwantiteiten, maar is veeleer van kwalitatieve aard.’[[83]](#footnote-83) Hier sprak de Stuurgroep zichzelf tegen. Het was inmiddels duidelijk dat kwaliteit in de vorm van deskundigheid onder participerende burgers ontbakt. Schuman stelde verder dat er geen sprake was van selectieve deelname: ‘Er is immers de mogelijkheid om aan discussiebijeenkomsten deel te nemen vanuit een zelf gekozen institutionele achtergrond […] en/of vanuit de achtergrond van de persoonlijke betrokkenheid bij de energieproblematiek’.[[84]](#footnote-84) Ook zou er door de brede spreiding van aanbod in discussieavonden en de spreiding van bijeenkomsten nauwelijks belemmering zijn om te participeren. Schuman deed hiermee mogelijke problemen met de legitimiteit van de uitkomsten van de BMD, te gemakkelijk af. Hier repte hij in zijn brief verder met geen woord over.

Een actieve houding was niet alleen gewenst, maar werd ook verondersteld. Dat dit zou uitlopen op een BMD die alleen gevoerd zou worden tussen burgers met een sterke bevooroordeelde mening over (kern)energie, werd niet voorzien. Het leverde de nodige consternatie op tijdens discussieavonden en in de Stuurgroep zelf. Volgens De Brauw, voorzitter van de Stuugroep, lag dat grotendeels aan non-coöperatie van de media. Volgens de media lag dat aan weinig flexibele en gecentraliseerde opzet. De Brauw was daarbij de kop van jut: ‘De BMD is zó breed opgezet, dat zij slechts kan uitdraaien op een oeverloos en voor het publiek stomvervelend debat tussen de voorstanders van “welles” en de pleitbezorgers van “nietes”. De heer De Brauw heeft desondanks besloten te veel hooi op zijn vork te nemen.’[[85]](#footnote-85) Waar in theorie een actieve houding en participatie de verbindende factor moest zijn tussen burgers onderling om tot een besluit te komen, was het in praktijk zo dat deze verbondenheid enkel beruste op ondeskundigheid en selectieve deelname.

Bovendien hielp de sterk gecentraliseerde organisatie van de BMD daar niet bij. Zoals in de reactie van Schuman terug te lezen valt, dulden de Stuurgroep-leden weinig flexibiliteit als het aankwam op het organiseren van plaatselijke discussieavonden. Het verwijt van *De Telegraaf* dat de Stuurgroep te veel hooi op haar vork nam, was ook gepast gezien haar zelf-toebedeelde takenpakket. Daarnaast vormde het verzuim binnen de Stuurgroep ook een aanwijzing voor deze te sterk doorgevoerde centralisatie. Zo vonden er maar liefst vijf wisselingen plaats in de top die kunnen worden toegeschreven aan signalen van burn-outs. Zo schreef Stuurgroep-lid Diana van Leeuwen, die twee jaar eerder tot de Stuurgroep was toegetreden, in juni 1983 een brief aan De Brauw waarin zij haar ontslag aanbood: ‘Het werk van de Emancipatieraad vergt zoveel tijd en energie dat ik dat moeilijk kan combineren met de energie die de Stuurgroep terecht vraagt. Ik kan bovendien ook moeilijk leven met het gevoel dat ik te weinig tijd kan besteden aan de Stuurgroep.’[[86]](#footnote-86)

De BMD was gestoeld op principes van goed burgerschap in de vorm van een veronderstelde actieve houding van burgers die bereid waren om te participeren. Echter, de combinatie met een sterk gecentraliseerde organisatie, die weinig ruimte liet voor andere zienswijze of de mogelijkheid om eventuele fouten nog tijdens de discussiefase te corrigeren, zorgde voor een discussiefase die bijzonder moeizaam functioneerde. Deliberatie verwerd tot een welles/nietes debat tussen dezelfde type mensen. Mensen die vaak een sterke mening hadden over kernenergie en die mening niet zelden stoelden op onvolledige kennis. Een actieve en gecentraliseerde verhouding werkt alleen als die actieve houding niet constant op eenzelfde kleine groep burgers berust en de gecentraliseerde organisatie flexibel is in het uitvoeren van haar taken.

## **Indicator 4: Matige wisselwerking representatie en deliberatieve participatie**

De Nederlandse regering had bij aanvang weinig vertrouwen in het succes van burgerparticipatie en -deliberatie. Dat had grotendeels te maken met het door de regering onverwachte verzet van de plaatselijke bevolking en landelijke actiegroepen tegen de voorgenomen bouw van drie nieuwe kerncentrales eind jaren ’70.[[87]](#footnote-87) Pas nadat de regering niet meer onder die druk uit kon besloot zij tot het organiseren van de BMD. Het parlement schaarde zich achter het plan. De Nederlandse overheid besteedde aandacht aan het lanceren van de BMD en het instellen van de Stuurgroep, maar stimuleerde de BMD verder niet. Ook bekommerde de overheid zich niet over de vraag of en hoe zo veel mogelijk burgers en associaties ook daadwerkelijk zouden participeren in de BMD: ‘Indien milieu- en actiegroepen […] aanleiding mochten vinden niet aan de maatschappelijke discussie deel te nemen, kan de Regering dit slechts betreuren’.[[88]](#footnote-88) Het promoten van participatie in de BMD was niet de taak van representatieve instituties, terwijl dit voor de kracht van de democratie als geheel beter zou zijn geweest. [[89]](#footnote-89)

De Stuurgroep daarentegen, nam die taak ten harte. Zo riep de Stuurgroep ook een Commissie voor Publiciteit in het leven die ervoor moest zorgen dat iedere Nederlander, jong en oud, op de hoogte zou zijn van dit democratische experiment.[[90]](#footnote-90) De taak van de regering beperkte zich tot het toekennen en verhogen van budgetten voor de Stuurgroep, of het vragen van meer tijd voor de uitvoering van de BMD aan het parlement.[[91]](#footnote-91) Dat werd vaak met tegenzin gedaan. Dat droeg niet bij aan de taak van de Stuurgroep om het publiek te overtuigen van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het energiebeleid door politiek en burger. Ook zag de regering geen heil in het aanmanen tot haast. Op de vraag wat er met de BMD zou gaan gebeuren, mocht het allemaal te lang duren, antwoordde minister van Aardenne het volgende: ‘Het zal een volgend kabinet zijn dat tot definitieve besluitvorming kan komen over de voortgang en verwerking van de resultaten van de maatschappelijke discussie.’[[92]](#footnote-92) Dat de BMD een politieke keuze was, is terug te zien in de antwoorden op vragen over de manier waarop de BMD zich moest verhouden tot representatieve instituties. Volgens hoogleraar Frank Hendriks versterkt een combinatie van participatieve instrumenten de legitimiteit van de uitkomsten van burgerfora.[[93]](#footnote-93) Dat kan bijvoorbeeld door de uitkomst van een burgerforum voor te leggen aan een groter publiek door middel van een referendum. Het parlement hanteerde in 1979 dezelfde zienswijze, en vroeg minister van Aardenne naar de visie van de regering om de uitkomst van de BMD voor te leggen aan de Nederlandse bevolking middels een ‘consultatief referendum’.[[94]](#footnote-94) Van Aardenne had daar zelf geen goed antwoord op; het ging volgens hem immers om een advies. ‘Belangrijker is echter dat […] door een consultatief referendum, daarmee nog allerminst een “duidelijke plaats” is aangegeven voor die uitkomst in de besluitvorming.’[[95]](#footnote-95) De minister stelde verder dat een referendum over de uitkomst mogelijk ongrondwettig zou zijn:

Verzet, zoals gezegd, de Grondwet zich niet tegen de mogelijkheid dat tijdens of aan het einde van de maatschappelijke discussie een consultatief referendum wordt georganiseerd, zolang de uiteindelijke besluitvorming door Regering en parlement intact blijft, de vraag rijst evenwel welke bezwaren aan een consultatief referendum zijn verbonden en welk nuttig doel daarmee gediend is.[[96]](#footnote-96)

Van Aardenne liet er geen misverstand over bestaan bij wie de verantwoordelijkheid voor die besluitvorming op het gebied van energiebeleid uiteindelijk lag: ‘de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke besluitvorming blijft de hunne [regering en parlement].’[[97]](#footnote-97) Het stimuleren van participatie aan de BMD werd zo teniet gedaan nog voordat de BMD goed en wel onderweg was, laat staan dat lokale overheden daarbij betrokken werden. De Stuurgroep heeft gedaan wat zij kon om participatie en deliberatie te promoten, maar ook zij sloeg de plank mis als het aankwam op het aanmoedigen van representatieve instituties om participatie in de BMD te promoten. Zo voelden bijvoorbeeld meerdere kleine gemeenten zichzelf buitenspel gezet door de Stuurgroep omdat zij niet betrokken werden bij het organiseren van plaatselijke discussieavonden.[[98]](#footnote-98)

Met de uiteindelijke uitkomst van de BMD werd vrij weinig gedaan. De conclusie, na het samenvoegen van al die standpunten, was dat de Nederlandse bevolking vond dat er in de toekomst geen nieuwe kerncentrales gebouwd moesten worden, maar dat de kerncentrales in Borssele en Dodewaard wel open konden blijven. Het duurde niet lang voor het kabinet dit advies terzijde schoof en besloot het aantal kerncentrales uit te breiden. Enkele Kamerleden vroegen zich halsstarrig af hoe het advies van de BMD zou worden opgenomen in de besluitvorming, waarom het zo lang voor het kabinet inhoudelijk reageerde en waarom het ‘de belangrijkste MDE-conclusie’ negeerde, namelijk: geen verdere uitbreiding van kerncentrales?[[99]](#footnote-99)

De reactie van minister Van Aardenne was redelijk onderkoeld. Hij stelde dat het ‘in het regeringsstandpunt geëtaleerde beleid in veel opzichten gelijk is aan dat van de Stuurgroep’.[[100]](#footnote-100) In de ogen van de minister waren er slechts twee afwijkingen; er was wel degelijk behoefte aan grootschalig energievermogen en gezien die behoefte, moesten er beslissingen worden genomen waarbij de voorkeur uitging naar kernenergie. Een ingediende motie van CDA-Kamerlid Scholten, waarin hij de regering verzocht om, ‘gelet op de resultaten van de maatschappelijke discussie’, geen verdere bouw van kerncentrales te verwezenlijken, haalde het niet.[[101]](#footnote-101) Niet alleen het kabinet legde het advies van al die participerende associaties naast zich neer; een maand na de kabinetsreactie, was ook een meerderheid in de Tweede Kamer voor het uitbreiden van kernenergiecentrales, waaronder het CDA.[[102]](#footnote-102) De angst voor electorale afstraffing was verdwenen. Een jaar later echter, maakte de kernramp van Tsjernobyl een einde aan die meerderheid, en durfde geen enkele politicus zijn vingers nog aan de kwestie te branden.[[103]](#footnote-103)

De BMD kon rekenen op beperkte steun van representatieve instituties. Ondanks verzoeken van volksvertegenwoordigers weigerde de verantwoordelijk minister de uitkomst van de BMD op enigerlei wijze in te bedden in de verdere besluitvorming. Het bemoeilijkte het werk van de Stuurgroep om het participatieve instrument een plek aan de representatieve tafel te geven.

# **Hoofdstuk II – Het Burgerforum Kiesstelsel (2006): Een ondankbaar advies**

De wisselwerking tussen democratische representatie en participatie in de BMD liet te wensen over. Na afloop bleef vooral de smaak van mislukking hangen. Die mislukking was in 2005 nog steeds te proeven. Nadat Nederlandse burgers via een referendum ‘nee’ hadden gezegd tegen de Europese Grondwet, besloot de Tweede Kamer een dag later dat Nederlanders in een brede maatschappelijke discussie mochten gaan vertellen wat zij dan met Europa wilden. In een interview met *Trouw* twee maanden later, blikte ex-minister van Economische Zaken Jan Terlouw terug op het functioneren van die eerste BMD, een kwart eeuw eerder.

Terlouw stak zijn teleurstelling niet onder stoelen of banken: ‘Het werd een welles/nietes-debat met op de discussieavonden telkens dezelfde mensen.’[[104]](#footnote-104) Ten tijde van de BMD was Terlouw minister van Economische Zaken en vicepremier in het kabinet Van Agt-II en -III. Zijn commentaar vormde een treffende samenvatting van niet alleen het functioneren van de BMD, maar ook de wisselwerking die het participatieve instrument had met representatieve instituties. . Zelfbesturende actiegroepen stonden lijnrecht tegenover elkaar, beschikten vaak bewust niet over alle kennis aangaande het energievraagstuk, voelden zich alleen verbonden in hun standpunt vóór of tegen kernenergie en kon als deliberatieve-participatie instrument bij voorbaat rekenen op een slechte inbedding in en stimulans van representatieve instituties. In 2005 schreef journalist Gertie Schouten over de erfenis van de BMD het volgende: ‘Als één vorm van politieke inspraak een negatief imago heeft, dan is het deze wel – met dank aan de “BMD” over kernenergie van begin jaren tachtig.’[[105]](#footnote-105)

Begin jaren ’90 bevond de representatieve democratie zich op een belangrijk scharnierpunt. De opkomst en val van het fascisme en de ineenstorting van het communisme, inspireerden academici om te reflecteren op de zegetocht van de democratie. Volgens sommige academici, zoals Francis Fukuyama, was de val van de Berlijnse muur genoeg om de eindzege van ‘liberal democracy’ in te luiden.[[106]](#footnote-106) Weer anderen zagen hun visie bevestigd dat de eindezege van de democratie, nog lang niet in zicht was. Zo zag John Dunn in 1993 bijvoorbeeld de noodzaak in tot het opschrijven van een carrièreoverzicht van de democratie, om zo een beter beeld te krijgen van ‘the hazards and opportunities of modern democratic life’.[[107]](#footnote-107) Binnen dit thema laaide er rond dezelfde tijd een debat op waarin het voornamelijk ging over een van de ‘hazards’ van het moderne democratische leven: de vertrouwenskloof tussen politiek en burger.

Het debat ontwikkelde zich stormachtig, en niet iedereen wilde het voeren. De aanleiding voor het oplaaien van dit debat in Nederland waren de dramatische opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 en een staatsrapport.[[108]](#footnote-108) In 1992 achtte premier Ruud Lubbers het debat over een vertrouwenskloof nog achterhaald. In een interview stelde Lubbers dat ‘de fase dat we over de kloof praten voorbij is’.[[109]](#footnote-109) Ook binnen wetenschappelijke kringen kreeg de kloof nog amper aandacht. In 2005, slechts 13 jaar later, was de kloof niet meer weg te denken uit het debat over de toekomst van de representatieve democratie in Nederland. Ex-minister Terlouw stelde dat het voor politici noodzakelijk was om ‘uit te vinden waarom de mensen hun politieke leiders niet vertrouwen, hoe de kloof met de burgers is ontstaan en waarom politici die niet hebben gezien, waarom de partijcongressen niet hebben gezegd: “doe het anders”’.[[110]](#footnote-110) Ook academici begonnen zich te interesseren in de vraag hoe deze kloof te verklaren.

Enerzijds waren er academici die meenden dat er geen substantieel bewijs was om te kunnen spreken van een kloof. Volgens politicologen Van Gunsteren en Andeweg werd de vertrouwenskloof vaker voorgesteld dan vastgesteld: ‘De kloof blijkt een gelaagd fenomeen: indicatoren, symptomen, oorzaken en remedies lopen door elkaar heen. Daaraan ontleent de metafoor van de kloof […] ook zijn retorische kracht: iedereen herkent het beeld en kan zich erin vinden, juist doordat het op zoveel manieren kan worden geïnterpreteerd.’[[111]](#footnote-111) Ook stelden beide academici dat de kloof als onderwerp van analyse problemen kan opleveren. De metafoor kan zo worden aangepast dat de diagnose aansluit op de remedie. Tevens kunnen remedies, gestoeld op verkeerde diagnosen, problemen binnen de democratie juist versterken.[[112]](#footnote-112) In navolging van Van Gunsteren meende historisch-taalkundige Jan Blommaert dan ook dat de vertrouwenskloof eerst werd gecreëerd door media en politici, alvorens het begon te functioneren als een van de fundamenten van politiek taalgebruik.[[113]](#footnote-113)

Anderzijds waren er wetenschappers binnen het debat die wel degelijk bewijs zagen voor een vertrouwensbreuk tussen burgers en politiek. Volgens politicoloog Kees Aarts was de politieke betrokkenheid onder Nederlanders tanende. Dat had twee oorzaken. Ten eerste was het onderscheid tussen verschillende overheden onoverzichtelijker was dan ooit.[[114]](#footnote-114) Door globalisering en verstrekkende ontwikkelingen in technologie en communicatie verdwenen langzaam de grenzen van jurisdictie en overheidsverantwoordelijkheid, met als gevolg een bestuursapparaat dat nog het beste gekwalificeerd kan worden als moerassig. Ten tweede ondermijnen een log bestuursapparaat en een log politiek systeem de effectiviteit en legitimiteit van democratische vertegenwoordiging, omdat burgers hun vertegenwoordigende politici steeds moeilijker kunnen bereiken. In de woorden van Aarts: ‘Both the effectiveness and the legitimacy of representative democracy in its classic form appear to be undergoing erosion.’[[115]](#footnote-115).

Andeweg en Irwin wijten die erosie aan de gevolgen van ontzuiling in Nederland. Door afnemende partijloyaliteit op basis van geloof of sociale klasse, namen kiezers niet langer deel in een gesloten en gestructureerd politiek systeem. Het systeem verschoof naar een ‘open model of electoral competition’, wat een concurrentiestrijd ontketende onder politieke partijen voor de stem van de kiezer.[[116]](#footnote-116) Deze maatschappelijke ontworteling van politieke partijen lag volgens historicus Gerrit Voerman niet alleen aan de ontzuiling, maar ook aan de toegenomen ‘empowerment’ van zelfbewuste burgers en de houding van politieke partijen zelf.[[117]](#footnote-117) In tegenstelling tot wat Aarts concludeerde, nam de politieke betrokkenheid onder burgers niet af, maar kreeg het een andere insteek. Politicologe Pippa Norris noemde de generatie burgers die deze nieuwe insteek praktiseerden ‘critical citizens’: passief doch betrokken door zichzelf een kritische houding aan te meten tegenover politici en het functioneren van de democratie.[[118]](#footnote-118)

Volgens socioloog Henk van Goor lag dat niet aan toenemend zelfbewustzijn onder burgers, maar juist aan gebrekkige politieke interesse. In zijn analyse van het Nationaal Kiezersonderzoek 1972-1998 kwam Van Goor tot de conclusie dat de politieke interesse onder Nederlanders in die periode naar alle waarschijnlijkheid daalde, puur omdat steeds minder mensen reageerden op enquêtes over deze kwestie.[[119]](#footnote-119) Volgens onder andere Aarts en Tomassen en politicoloog Van der Kolk was eerder het tegenovergestelde het geval: de politieke interesse nam over deze periode juist toe.[[120]](#footnote-120) Wederom was het de politieke betrokkenheid onder burgers die van vorm veranderde. Burgers participeerden niet meer actief in de politiek, maar veranderden van ‘critical citizens’ in wat politicoloog Michael Schudson ‘monitoral citizens’ noemde.[[121]](#footnote-121) Politieke betrokkenheid onder burgers was nog steeds daar, maar sloeg alleen over naar actieve participatie als het eigenbelang in het geding kwam .

Samengevat ging het wetenschappelijk debat rond de millenniumwisseling niet alleen over de kwetsbaarheid van de representatieve democratie als staatsvorm, maar ook over de participatiebereidheid van burgers en over de vraag hoe beide componenten de relatie tussen politiek en burger konden verklaren. Het waren politici en de media die deze relatie volgens academici te voorbarig voorstelden als een kloof, terwijl deze in praktijk leek mee te vallen.

## **‘De Kloof’ in historisch perspectief**

Voor de drie achtereenvolgende ministers over de periode 2003-2007, te weten Thom de Graaf (D66), Alexander Pechtold (D66) en Atzo Nicolaï (VVD), was de ministerpost van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een gevecht tegen de bierkaai. Het was een ministerspost zonder eigen ministerie, zonder slagkracht en zonder al te veel kabinetssteun. Thom de Graaf trad af als minister in 2005, omdat zijn plannen voor een gekozen burgermeester categorisch werden getorpedeerd.[[122]](#footnote-122) Het aftreden van De Graaf leidde tot een kabinetscrisis, ook wel de ‘Paascrisis’ genoemd. Deze crisis werd bezworen tijdens het paasweekend van 2005 na het sluiten van het ‘Paasakkoord’ eind maart. Alexander Pechtold nam de ministerpost over. In het akkoord werd vastgelegd dat het kabinet serieus werk zou gaan maken van bestuurlijke vernieuwing. Pechtold kreeg meer budget ter beschikking om mogelijkheden te onderzoeken tot het versterken van onder andere het kiesstelsel en de betrokkenheid van de burger bij ‘de machtsvorming’.[[123]](#footnote-123)

De indirecte aanleiding tot de Paascrisis en het akkoord lagen in de jaren voorafgaand aan 2005. In de aanloop naar verkiezingsjaar 2002 wist Pim Fortuyn de veronderstelde kloof tussen politiek en burger verder uit te vergroten en naar zijn hand te zetten. Er was niet alleen sprake van een kloof tussen politiek en burger, de kloof was onoverbrugbaar als werd vastgehouden aan de huidige politiek. Volgens Fortuyn hadden twee ‘paarse’ kabinetten bestaande uit de liberale VVD, de sociaaldemocratische PvdA en het progressieve D’66 de burger acht jaar lang in de kou laten staan.[[124]](#footnote-124) Het was tijd voor een nieuw geluid; die van het volk. Door deze tactiek toe passen wist Fortuyn het open model van electorale competitie te domineren, waarbij hij werd geholpen door een positieve feedbackloop van media en politici die op hem reageerden in de publieke sfeer.[[125]](#footnote-125)

Fortuyn veranderde voorgoed de manier waarop over de relatie tussen politiek en burger werd gedacht. Ondanks de politieke moord op Fortuyn ruim een week voor de parlementsverkiezingen van 2002, wist zijn partij (de Lijst Pim Fortuyn) als nieuwkomer een enorme winst te boeken op de gevestigde partijen. Het moest alleen het CDA voor zich dulden.[[126]](#footnote-126) Academici verschilden van mening over de betekenis van deze politieke aardverschuiving. Was het een protest tegen de politieke elite, tegen het gevoerde beleid of was het een roep om democratische vernieuwing? Een ding is zeker. Bij monde van politicologe Monika Sie Dhian Ho: ‘Hoewel de interpretatie van 15 mei 2002 dus sterk uiteenloopt, heeft het beeld van “de Nederlandse democratie in crisis” zich vastgezet in de publieke discussie sinds 2002.’[[127]](#footnote-127) De kloof was reëel, ware het niet in de democratische praktijk, dan wel in het democratische discours.

Toch duurde het even voordat representatieve instituties actie ondernamen om de relatie tussen politiek en burger te verbeteren. Zonder Fortuyn vochten de LPF’ers in het kabinet en in de Kamer elkaar binnen de kortste keren de tent uit. Het leidde tot nieuwe verkiezingen in mei 2003. Inmiddels hadden alle gevestigde partijen de boodschap van Fortuyn en de kiezer begrepen; programmapunten die politiek en burger dichter bij elkaar moesten brengen kwamen hoger op de politieke agenda te staan. De verkiezingen werden wederom gewonnen door het CDA. Onder leiding van Balkenende probeerde de partij een meerderheid te vormen met de VVD en had daar nog één andere partij voor nodig. Dat werd D66. Daarmee haalde de VVD en het CDA een coalitiepartner binnen die democratische vernieuwing ook vóór Fortuyn hoog in het vaandel hadden staan. In ruil voor het helpen van de coalitie aan een meerderheid, vroeg D66 onder andere om de ministerspost voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

Ondertussen was in het wetenschappelijk debat aangaande deliberatieve burgerfora als potentiële democratische innovatie een kentering zichtbaar. Waar Dahl in 1989 deliberatieve burgerfora vooral zag als toevoeging op het bestaande representatieve democratische systeem, werd het concept in toenemende mate geopperd als democratisch alternatief voor een systeem in verval.[[128]](#footnote-128) Zo zagen Fishkin in 2002, Goodin en Dryzek in 2006 en nog later Van Reybrouck in 2013 deliberatieve burgerfora als de vervanger van verkiezingen en referenda, om zodoende het tekort aan legitimiteit, effectiviteit en representativiteit in het democratische bestel weer op peil te trekken.[[129]](#footnote-129) Ook de politieke geesten leken in 2005 rijp voor het inzetten van deliberatieve burgerfora. Dat bleek niet alleen uit het Paasakkoord, maar ook uit de stappen die Pechtold ondernam kort na zijn aantreden.

Onder de paraplu van een Nationale Conventie werd het Burgerforum Kiesstelsel aangedragen. [[130]](#footnote-130) In een brief aan de Tweede Kamer in juni 2005, omschreef Pechtold de reden voor het oprichten van deze institutie als volgt: ‘Toenname van het vertrouwen van de burger in de politiek vergt actie op een aantal terreinen. Een daarvan is aanpassing van het kiesstelsel.’[[131]](#footnote-131) Het probleem zat volgens de minister in het gebrek aan burgerparticipatie in democratische besluitvorming en het in de ogen van het kabinet tanende vertrouwen van burgers in de politiek. ‘Om deze impasse te doorbreken stelt het kabinet voor om diegenen die het het meest aangaat – de kiezers zelf – te betrekken bij de vraag hoe het meest wenselijke kiesstelsel eruit ziet.’[[132]](#footnote-132) In 2004 was er in Canada ook een burgerforum ingezet bij het herzien van het kiesstelsel, en de eerste geluiden over dat experiment waren vanuit burgers en de politiek overwegend positief.[[133]](#footnote-133) Een van de twee doelen van de democratische vernieuwingsagenda was namelijk, naast het versterken van verantwoordelijk democratisch leiderschap, het ‘versterken van de positie van de actieve participatieve burger’.[[134]](#footnote-134)

De start van het Burgerforum Kiesstelsel verliep voorspoedig. Ook was haar taakomschrijving helder. Het Burgerforum had tot taak om (a) een onderzoek te doen naar verschillende kiesstelsels voor het kiezen van de leden van de Tweede Kamer en (b) een rapport uit te brengen waarin gemotiveerd zou worden beschreven welk kiesstelsel naar het oordeel van het burgerforum het meest geschikt is voor het kiezen van de leden van de Tweede Kamer.[[135]](#footnote-135)

## **Indicator 1: Actiebereidheid kan participatie ondermijnen**

Het was aan de deelnemende burgers zelf om te bepalen hoe het forum te werk zou gaan, zolang dit in alle openbaarheid gebeurde. Het enige wat vaststond was dat er een scholingsfase, een consultatiefase en besluitvormingsfase zou zijn, verdeeld over tien weekenden gedurende acht maanden. Ook waren er een voorzitter en een secretaris.[[136]](#footnote-136) In het Instellingsbesluit van het Burgerforum Kiesstelsel stond dat ‘het burgerforum bestaat uit 140 leden. De leden worden geselecteerd op een door de minister te bepalen wijze, met dien verstande dat iedereen die kiesgerechtigd is voor de Tweede Kamer een kans maakt een uitnodiging te ontvangen’.[[137]](#footnote-137) Uit een groep van 50.400 kiezers, uitgenodigd op basis van geslacht en woonplaats, werden 143 burgers ingeloot die samen het burgerforum moesten gaan vormen.[[138]](#footnote-138)

Niet alleen waren de ingelote burgers bereid om actie te ondernemen door te reageren op de uitnodiging, maar ook in het verdere proces kwamen zij met eigen initiatieven om medeburgers te vragen naar hun mening over het kiesstelsel. De mate van participatiebereidheid in het burgerforum is in drie elementen terug te zien. Ten eerste stond het burgers vrij om de uitnodiging te weigeren. Deelname was vrijblijvend. Deelnemers kregen een vergoeding van 400 euro per weekend en er waren zelfs ‘reserves’ ingeloot. Ten tweede was er geen vooraf vastgestelde hiërarchie. [[139]](#footnote-139) Het stond leden vrij, zowel binnen de kleinere werkgroepen als binnen het burgerforum zelf, om actie te ondernemen in het opzetten en discussies en het vergroten van de participatiegraad. Iedere werkgroep had een woordvoerder die in plenaire sessies de groep vertegenwoordigde. Over elk college of onderwerp aangaande kiesstelsels kon worden gedelibereerd, mits de persoon die het onderwerp ter berde wilde brengen actie ondernam om dit te agenderen. Ook konden burgerforumleden met hulp van het secretariaat regionale bijeenkomsten organiseren, speciaal om ook niet-burgerforumleden te kunnen horen over hun visie ten aanzien van het kiesstelsel.

Ten derde werd de actiebereidheid van burgerforumleden gestimuleerd door hen een intranet-website aan te bieden waar lesmateriaal was terug te vinden en online discussie kon plaatsvinden. Ook was er een website gebouwd waarop niet-burgerforumleden zich konden mengen in de discussie. [[140]](#footnote-140) Ondanks het ogenschijnlijk sterke democratische gehalte van het burgerforum voor wat betreft deze eerste indicator, zijn er enkele kanttekeningen te plaatsen. Hoewel de selectie van het burgerforum plaatsvond op basis van loting, kreeg niet iedere Nederlander een directe uitnodiging van de minister. Bovendien is het aantal van 143 mensen voor veel academici een te kleine groep om te kunnen spreken van een dwarsdoorsnede van de samenleving.[[141]](#footnote-141) Daarnaast zijn er ook vraagtekens te plaatsen bij de inclusie van diverse bevolkingsgroepen zoals jongeren of mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Verder kregen de burgerforumleden te maken met groepsdynamiek, waardoor niet iedereen in dezelfde mate kansen aan kon grijpen om zijn of haar mening over het voetlicht te brengen. In een grote empirische studie naar het functioneren van het Burgerforum Kiesstelsel concludeerde Van der Kolk tijdens de discussiefase het volgende: ‘De meeste leden hadden ook het idee dat iedere deelnemer een gelijke kans had zijn of haar standpunten uit te dragen. Ook vonden de meeste leden dat de andere leden goed luisterden naar de dingen die ze te zeggen hadden.’[[142]](#footnote-142) Die kans moest wel worden aangegrepen. Omdat de werkgroepen zelfbesturend waren, ook wat betreft moderatie in discussies, liet dat ruimte voor de sterkere debaters om de discussie te sturen. Volgens politicoloog Hendriks kan goede moderatie bijdragen aan het ontwaren van verschillende perspectieven, wat de kwaliteit van de discussie verhoogt.[[143]](#footnote-143) In de discussies binnen de werkgroepen ontbrak die objectieve moderatie, waardoor mogelijk niet iedere deelnemer zich even vrij voelde om te discussiëren.

Daarom is het de vraag in welke mate burgerforumleden in praktijk de ruimte hadden om hun mening over het voetlicht te brengen en in hoeverre zij zich neerlegden bij de uitkomst van discussies. Dat kwam aan op de actiebereidheid van burgerforumleden zelf. Deze actiebereidheid was groot. Wel werd de individuele inbreng van burgerforumleden wat beknot door groepsvorming en groepsdynamiek. Toch was het democratische gehalte hoog, gekeken naar de eerste indicator. Het Burgerforum Kiesstelsel was in hoge mate zelfbesturend en actiebereidheid stond centraal.

## **Indicator 2: Gladstrijken heterogeniteit**

Een gefundeerd advies uitbrengen over beleid aangaande kiesstelsels veronderstelt een bepaald kennisniveau. Het was dan ook niet gek dat vijf van de tien weekenden waarin het burgerforum bij elkaar kwam werden gebruikt voor colleges, opdrachten, zelfstudie en werkgroepen waarin de opgedane kennis werd getoetst en bediscussieerd.[[144]](#footnote-144) Diverse deskundigen, universitair docenten en hoogleraren kwamen aan het woord. Ook kreeg iedere deelnemer het boek *Electoral Systems: a comparative introduction* van de politicoloog David Farrell. Het onderwijs viel uiteen in drie thema’s: bouwstenen van een kiesstelsel, combinatie van bouwstenen in verschillende kiesstelsels en de gevolgen van kiesstelsels.[[145]](#footnote-145) Wel waren er twee belangrijke factoren die de onbevooroordeelde overdracht van kennis en informatie bemoeilijkten.

Ten eerste waren er, kort gezegd, twee kampen binnen het Burgerforum Kiesstelsel: de ene groep was voor het uitbrengen van een advies dat het kiesstelsel compleet omver zou gooien. Bijvoorbeeld een van de adviezen die deze groep wilde doen, was volksvertegenwoordiging op basis van regio’s. Zo zou de Tweede Kamer minder uit hoogopgeleide mensen uit de Randstad bestaan en mensen uit de provincie zich beter vertegenwoordigd voelen.[[146]](#footnote-146) De andere groep was voor een advies dat haalbaar zou zijn. Gedurende het hele proces, maar vooral aan het einde, ontstonden discussies tussen deze groepen over de aard van het te geven advies. Moest het advies het best mogelijke advies zijn voor Nederland, of het meest haalbare? Uit het eindrapport blijkt dat de laatste groep aan het langste eind heeft getrokken en waarschijnlijk over een kleine meerderheid beschikte.[[147]](#footnote-147)

Ten tweede legt de innerlijke werking van het burgerforum hier een van de schuurpunten tussen participatie en representatie bloot. Wie als individu op basis van kennis en educatie wil participeren en bijdragen aan beleid, ontkomt ook in een burgerforum niet aan bepaalde vormen van representatie. Dat hoefde geen problemen op te leveren voor het democratische gehalte van het burgerforum, ware het niet dat in de zoektocht naar consensus door representatie de ruimte voor zowel individuele als collectieve reflectie kleiner werd.

Binnen het Burgerforum waren onafhankelijke gronden aanwezig die de heterogeniteit van de participanten als het ware glad streek. Consensus op basis van meerderheid door stemming verkleinde de ruimte voor reflectie en het vormen van een politiek verfijnde mening. De onbevooroordeelde overdracht van informatie sorteerde zo in een minder democratisch eindproduct dan in theorie mogelijk was. Daarnaast waren de bijdragen van niet-burgerforumleden niet op hetzelfde kennisniveau gestoeld. Bovendien was deze groep klein en zeer homogeen als het aankwam op interesses in het kiesstelsel.

## **Indicator 3: Verbonden door (gebrek aan) interesse**

Dat bij alle burgerforumleden een bepaalde mate van actiebereidheid en participatie werd verondersteld is duidelijk. Maar deelname aan het burgerforum hield niet automatisch in dat het principe van goed burgerschap voor iedereen gelijkwaardig was. Zo schatte een groot deel van de deelnemers haar democratische competenties niet hoog in, en verwachtten zij ook niet dat deze na afloop verbeterd zouden zijn.[[148]](#footnote-148) Het was voor de deelnemers niet altijd even makkelijk was om een verbindende factor te vinden met elkaar of niet-burgerforumleden. Dat lag aan drie redenen.

Ten eerste de vrijheid die burgerforumleden kregen in het organiseren van discussies. Het stond de leden volledig vrij om wel of niet onderling te discussiëren via het intranet of om wel of niet regionale bijeenkomsten te organiseren voor burgerforumleden en andere leden. Deelname was vrijblijvend.[[149]](#footnote-149) Ten tweede ondermijnde die vrijblijvendheid de actiebereidheid van burgerforumleden. Dientengevolge kwam de verbondenheid tussen burgerforumleden onderling en tussen burgerforumleden en niet-burgerforumleden onder druk te staan. Niet ieder lid deed evenveel moeite om andere leden en niet-leden aan te moedigen tot participatie. Tot slot lukte het niet om het burgerforum een verbindende rol te laten vervullen in de samenleving, omdat simpelweg een te klein deel van de bevolking geïnteresseerd was in het vraagstuk.

De consultatiefase van het burgerforum bestond uit twaalf regionale bijeenkomsten, waarvan er zeven werden georganiseerd door het secretariaat, en uiteindelijk vijf door burgerforumleden zelf.[[150]](#footnote-150) Deze fase kon worden beschouwd als een mislukking. Op de regionale bijeenkomsten kwamen alleen maar burgers af die zich altijd al interesseerden in de staat van de landelijke democratie. Overigens waren dat er niet veel. Volgens het procesverslag is een meerderheid van de burgerforumleden één of meerdere keren naar een regionale debatbijeenkomst geweest.[[151]](#footnote-151) Op die vijf bijeenkomsten zijn in totaal 740 mensen af gekomen.[[152]](#footnote-152) Uit de data blijkt dat van de deelnemers gemiddeld 60% man was, de leeftijdscategorieën 20-29 en 50-59 oververtegenwoordigd waren en dat een meerderheid een hogere opleiding had genoten.[[153]](#footnote-153) Burgerforumleden hadden, als ze er waren, weinig concreets aan deze avonden.[[154]](#footnote-154)

De drempel om te kunnen participeren in het besluitvormingsproces van het burgerforum was voor veel burgers simpelweg te hoog. Het Burgerforum Kiesstelsel bestond bij de gratie van haar participanten en de actiebereidheid die zij aan de dag legden. Het ontbreken van een sterke gecentraliseerde organisatie en de daarmee gepaarde grote verantwoordelijkheid onder participanten, zorgde voor een actieve houding onder burgerforumleden. Helaas lukte het niet om dezelfde actiebereidheid onder niet-leden te bewerkstelligen. Te veel vrijheid in het bepalen van het procesverloop leidde weliswaar tot actieve burgerforumleden en discussie, maar niet tot het garanderen van ieders inbreng of het vergroten van actiebereidheid onder niet-leden. Een actieve en gedecentraliseerde verhouding kwam zo de participatie en het goede burgerschap bij burgerforumleden ten goede. Maar het miste daardoor tegelijkertijd de slag om informatie op een gedegen manier over te brengen bij een breed publiek niet-burgerforumleden. De verbindende factor was dan ook niet zozeer kennis of goed burgerschap, maar interesse. Hierdoor was het burgerforum niet zo goed ingebed in de samenleving als zou moeten, waardoor het participatieve karakter te wensen over liet.

## **Indicator 4: Ingebouwde spanning tussen representatie en participatie**

Het grootste probleem in het functioneren van het Burgerforum Kiesstelsel, was haar wisselwerking met de representatieve democratie. De vierde indicator uit het theoretisch kader toetst de mate waarin de representatieve democratie open stond voor experimenten met participatieve democratie, en deze ook actief promootte. Hoe meer hier sprake van zou zijn, hoe sterker de democratie in zijn geheel. Helaas doemt een beeld op waaruit blijkt dat dit niet het geval was.

Vanaf het begin was minister Pechtold bang dat het Burgerforum niet serieus zou worden genomen. In het Instellingsbesluit benadrukt hij nogmaals dat het burgerforum serieus diende te worden genomen: ‘Het is essentieel dat het Burgerforum wordt geaccepteerd als een gelegitimeerd proces door de Nederlandse bevolking, politici en media.’[[155]](#footnote-155) In de praktijk viel dat vies tegen. Zo gaf minister-president Balkenende in september 2005 al aan niets te zien in een hervorming van het kiesstelsel.[[156]](#footnote-156) Dat was een van de redenen waarom uiteindelijk is gekozen voor het best haalbare advies in het eindrapport, in plaats van het beste. Van der Kolk merkte dit ook op in zijn studie naar het burgerforum.[[157]](#footnote-157) De kans dat het advies zou worden overgenomen door de overheid werd door de leden laag ingeschat, al was dat voor aanvang niet bij iedereen zo.[[158]](#footnote-158) Tijdens het proces daalde deze verwachting, om daarna, ‘waarschijnlijk door de euforie dat er een, zoals de voorzitter van het forum een aantal keren stelde, ‘haalbaar advies’ lag, toe te nemen na afloop van het burgerforum.’[[159]](#footnote-159)

Ook in de Tweede Kamer rezen er voor aanvang twijfels over de haalbaarheid van het Burgerforum. Het waren leuke ideeën, maar was dit wat er nodig was om de kloof tussen politiek en burger te dichten? Zowel partijen aan de linker als aan de rechterkant van het politieke spectrum meenden dat het Burgerforum nog veel vragen opriep, met name over haar inbedding in de representatieve democratie. . Volgens Kamerlid Dubbelboer (PvdA) leek het Burgerforum Kiesstelsel sympathiek, maar kende het grote risico’s. ‘De status van het Burgerforum moet heel duidelijk worden gemaakt. Waarom heeft het kabinet niet het lef om […] een unaniem resultaat op voorhand over te nemen? Hoe denkt de minister anders het risico van de ingebakken teleurstelling te voorkomen?’[[160]](#footnote-160) Minister Pechtold wilde zich niet laten vastleggen op het bij voorbaat overnemen van de uitkomst. Het burgerforum moest gezien worden als ‘een ultieme poging om de kiezer zelf met ideeën te laten komen’.[[161]](#footnote-161)

Het moet de minister niet lekker hebben gezeten dat er geen garanties konden worden gegeven over het overnemen van het advies door bestaande representatieve instituties. Het zou het beeld van een burgerforum als participatief instrument bij het grote publiek negatief kunnen beïnvloedden. SGP-Kamerlid Van der Staaij verwoordde deze vrees perfect: ‘Het middel van het Burgerforum kan erger blijken dan de kwaal, wanneer verwachtingen worden gewekt die niet worden waargemaakt.’[[162]](#footnote-162) Maar die verwachtingen kunnen niet worden waargemaakt, niet in de laatste plaats omdat ook de Kamer van mening is dat een representatieve democratie het uitgangspunt moet blijven. ‘Het is positief om burgers bij vraagstukken te betrekken’, meent ChristenUnie-Kamerlid Slob. ‘Maar het primaat moet bij de politiek blijven liggen.’[[163]](#footnote-163) De taak waar het burgerforum voor stond en de middelen die zij daarvoor kreeg toebedeeld van de overheid belichaamde deze tegenstelling. Nogmaals, het helpt niet als de gekozen vertegenwoordigers in het landsbestuur bij voorbaat stellen dat het advies in wezen niet gewaardeerd zou worden. GroenLinks-Kamerlid Duyvendak noemde het hele burgerforum dan ook een ‘gênante vertoning, daags na de uitspraken van premier Balkenende in Elsevier, dat deze geen veranderingen in het kiesstelsel wil’.[[164]](#footnote-164)

De verantwoordelijkheid in de politieke besluitvorming lag bij politieke vertegenwoordigers, niet bij de burger. Verwachtingen over het burgerforum en het uiteindelijke advies waren dan ook laag. Hendriks schreef over het burgerforumadvies dat ‘het kabinet Balkenende IV er weinig mee kon en weinig mee wilde’.[[165]](#footnote-165) Het opmerkelijke hier is wel dat een uiteindelijke reactie op het burgerforumadvies pas plaatsvond ruim anderhalf jaar nadat het eindrapport was aangeboden aan de minister. Dat heeft alles te maken met de kabinetscrisis van 2006. Op 30 juni 2006 bood Balkenende het ontslag van zijn kabinet aan, nadat de D66 uit de coalitie was gestapt. Aanleiding was het conflict tussen D66 en VVD-minister Rita Verdonk, over het afhandelen van de kwestie rondom het Nederlanderschap van VVD-Kamerlid Ayaan Hirsi Ali. De val van het kabinet zorgde voor vragen binnen het Burgerforum Kiesstelsel. Zo rees de vraag of het nog wel zin had om door te gaan; de leden hadden immers het gevoel het rapport voor coalitiepartner D66 te schrijven. Besloten werd om, enkele maanden na de val van het kabinet, toch het rapport aan te bieden aan VVD-minister Atzo Nicolaï, die de post overnam van Pechtold.

Het rompkabinet Balkenende-III besteedde geen aandacht aan de bevindingen van het Burgerforum Kiesstelsel. Ook nadat Balkenende-IV was geïnstalleerd was de aandacht in de Tweede Kamer voor de bevindingen van het Burgerforum Kiesstelsel en het burgerforum als participatief instrument nihil. Van de hele bestuurlijke vernieuwingsagenda kon alleen de aandacht voor het herstel van vertrouwen in de politiek actieve burger en het versterken van de representatieve democratie en burgerschap op goedkeuring rekenen. Alleen de VVD en de PVV waren geïnteresseerd in wat de minister vond van instrumenten als de Nationale Conventie en het Burgerforum.[[166]](#footnote-166) Op een direct antwoord hoefden beide partijen niet te rekenen. De minister gaf te kennen dat ‘de staatssecretaris met een voorstel komt over burgerfora’.[[167]](#footnote-167).

Door staatssecretaris Bijleveld-Schouten werd een maand later inhoudelijk gereageerd op de bevindingen van het burgerforum en gereflecteerd op het functioneren en de toekomst van het burgerforum als participatief instrument. Het kabinet spreekt ten eerste haar vrees uit dat wanneer een burgerforum een bepaald advies uitbrengt en de volksvertegenwoordiger dat advies niet opvolgt, het vertrouwen in de democratie en de politiek nog verder af zou brokkelen. Ten tweede ‘is het kabinet van mening dat voorkomen moet worden dat met een burgerforum een extra “vertegenwoordiging” wordt gecreëerd naast het parlement, provinciale staten of gemeenteraad’.[[168]](#footnote-168) Het kabinet acht het van groot belang dat vooraf duidelijk moet zijn ‘binnen welke marges en kaders een burgerforum kan opereren’.[[169]](#footnote-169) Tot slot vraagt het kabinet zich af of een wijziging van het kiesstelsel inderdaad bijdraagt aan het herstel van vertrouwen tussen politiek en samenleving. Voor dat herstel is vooral ‘een voortdurende dialoog met de samenleving, verbetering van de dienstverlening van de overheid, inhoudelijk sterke beleidsmaatregelen en de bevordering van actief burgerschap’ nodig.[[170]](#footnote-170) Het burgerforum als participatief instrument was interessant, maar niet op deze schaal of voor dit onderwerp.

Over deze reactie werd ook gedebatteerd in de Tweede Kamer. Kamerleden namen elkaar voornamelijk de maat over hun partijstandpunten aangaande kiesstelsels. Ook vond SP-Kamerlid Van Raak dat Pechtold van de uitvoering en communicatie naar de buitenwereld een ‘rommeltje heeft gemaakt’.[[171]](#footnote-171) Toch was er ook overeenstemming in enkele kritiekpunten ten aanzien van de kabinetsreactie. Alle fracties zagen toekomst in burgerfora als aanvulling op het bestaande democratische systeem, al zij het voorwaardelijk. Ook het risico op botsing met de representatieve democratie kwam aan bod. Het probleem was het contrast tussen de verwachtingen, geschept door de representatieve democratie, en dat wat een burgerforum als participatief instrument waar kon maken. Wordt advies niet opgevolgd, dan kan dat tot frustratie leiden. Toch waren de Kamerleden niet voor het bindend maken van een burgerforumadvies. Volgens SGP-Kamerlid Van der Staaij ‘kom je dan in strijd met de representatieve democratie en met de bestaande positie van de volksvertegenwoordiging’.[[172]](#footnote-172) Burgerfora moesten vooral dienen ter consultatie, niet als vervanging van. Zelfs het CDA was voor, ‘in principe’. CDA-Kamerlid Schinkelshoek stelde dat ‘om door te kunnen gaan met burgerfora, iets wat wij in principe willen, er een helder kader nodig is met voorwaarden […] een soort charter voor burgerparticipatie’.[[173]](#footnote-173)

Daarnaast was er ook inhoudelijke kritiek vanuit de Kamer. Ook inhoudelijk was er kritiek op het burgerforumadvies. Op elk adviespunt hadden volksvertegenwoordigers op- of aanmerkingen. Dit tot ergernis van D66-Kamerlid Van der Ham: ‘Als het gaat om bestuurlijke vernieuwing en de kloof tussen burger en politiek is er nooit één oplossing […] Ik vind het daarom wel een beetje flauw als van elk onderdeel van het advies wordt gezegd dat het het probleem toch niet helemaal oplost.’[[174]](#footnote-174) Toch was het Kamerlid namens zijn fractie blij dat zowel het CDA, de SGP en de VVD verder wilden kijken naar elementen die hen wel aanspraken.

Kortom, het stimuleren van het Burgerforum door de representatieve democratie was zeer karig te noemen. Het ontbrak de burgerforumleden en de verantwoordelijke minister totaal aan goedkeuring en rugdekking vanuit het kabinet of parlement. van representatieve instituties het Burgerforum waren dan ook opmerkelijk. Burgerfora waren alleen bruikbaar voor de representatieve democratie als voor zowel politiek als burger duidelijk was binnen welke kaders het kon opereren en er sprake was van een vastgelegde gedeelde verantwoordelijkheid; iets wat representatieve instituties voor aanvang niet wilden geven. Daarbij redeneerden politici in de Kamer en in het kabinet vanuit de vraag hoe een representatieve democratie versterkt kon worden, niet zozeer het democratische proces in zijn geheel. Door het eindadvies zo goed als te negeren, werd de ingebouwde spanning tussen representatieve en participatieve instituties nog groter dan het al was sinds het mislukken van de BMD. Het verzwakte de potentie van burgerfora om in de toekomst te dienen als toevoeging op de representatieve democratie.

## **Conclusies**

Bijna twintig jaren zijn verstreken sinds David Held zijn oproep deed aan academici om de invloed van deliberatieve instituties op de representatieve democratie beter in kaart te brengen. De oorsprong van die oproep ligt in het debat over de vraag wat een democratie sterk maakt. Vooraanstaande academici als Pitkin, Manin, en Barber constateerden dat representatie op basis van verkiezingen democratie niet versterkten, maar juist verzwakten. Het oude Atheense principe van de *demos* die zichzelf bestuurde, werd teniet gedaan door de afstand die representatie creëerde tussen politici en het volk dat haar koos. Sinds de jaren ’90 is het in toenemende mate gegaan over de oorsprong en de lengte van die afstand. Veel minder ging het over de vraag hoe die afstand verkleind zou kunnen worden; hoe participatie en representatie nader tot elkaar kunnen komen.

Volgens diverse academici, zoals Goodin en Dryzek, Van Reybrouck en Hendriks, zijn burgerfora hét instrument om politieke betrokkenheid onder burgers te vergroten en de kwaliteit, legitimiteit en effectiviteit van besluitvorming in de representatieve democratie te verhogen. Op basis van een vergelijkend onderzoek naar het functioneren van twee nationale burgerfora in Nederland, constateert deze studie dat dit niet het geval is. De Brede Maatschappelijke Discussie (1981-1984) en het Burgerforum Kiesstelsel (2006) kunnen worden beschouwd als een mislukking en hebben politiek en burger nog verder uit elkaar gedreven. De oorzaak van dat falen ligt in beide cases niet alleen in het stroeve functioneren, maar met name in de ontluisterend slechte wisselwerking tussen het burgerforum als participatief instrument en bestaande representatieve instituties.

Deze constatering volgt uit het toetsen van vier indicatoren aan beschikbaar bronnenmateriaal over beide burgerfora, en een vergelijking tussen beide casussen. Deze indicatoren maken een vergelijking mogelijk tussen het functioneren van beide burgerfora in het Nederlandse representatieve democratische systeem. De consequentie van deze vergelijking is het aantoonbaar kunnen maken van knelpunten en valkuilen in het functioneren van burgerfora en de inzet van burgerfora in een representatieve democratie. De vele overeenkomsten tussen de BMD en het Burgerforum Kiesstelsel tonen aan dat er op dat gebied weinig is geleerd. Deze vergelijking kan nog grondiger worden gemaakt, als de archieven van het Burgerforum Kiesstelsel over enkele jaren worden overgebracht naar het Nationaal Archief. Hier ligt ruimte voor verder onderzoek.

Dat neemt niet weg dat op basis van het bronnenmateriaal de vier indicatoren zijn getoetst en vergeleken. Ten eerste was de mate van actiebereidheid onder participerende burgers bij zowel de BMD als het Burgerforum Kiesstelsel hoog. Beide instituties gingen uit van de actiebereidheid onder participerende burgers, die zichzelf in grote mate zelfstandig bestuurden. Wel hadden beide burgerfora te maken met de dynamiek van groepsvorming, waardoor de individuele vrijheid om te participeren in discussies lichtelijk werd beknot.

Ten tweede verschilden beide deliberatieve instituties in de mate waarin groepen burgers met heterogene interesses, hun voorkeuren uitten op basis van een onbevooroordeelde kennisoverdracht. De associaties in de BMD verschilden onderling ontzettend van elkaar, maar de interesses van burgers in die associaties waren ontzettend homogeen. De aanwezigheid van onafhankelijke gronden, zoals religie, versterkten die homogeniteit. Dat gold minder voor het Burgerforum Kiesstelsel, al was daar ook sprake van het gladstrijken van heterogeniteit van interesses en perspectieven door consensus te zoeken op basis van meerderheden. Het verschil tussen de BMD en het Burgerforum zat niet alleen in heterogeniteit, maar ook in het onderwerp waarover de instituties moesten delibereren en de kennis die participanten voorhanden hadden. De vraagstelling in de BMD en het hele energievraagstuk waren te complex. In tegenstelling tot het Burgerforum Kiesstelsel, was een onbevooroordeelde overdracht van informatie voor deelnemers niet verplicht, wat het voeren van een goede discussie bemoeilijkte.

Ten derde verschilden de BMD en het Burgerforum weinig van elkaar als het aankwam op de mate waarin het principe van goed burgerschap leidend was in het formuleren van gemeenschappelijke doelen en actie. De BMD kende een sterk gecentraliseerde, inflexibele verhouding, terwijl het tegenovergestelde gold voor het Burgerforum. In beide gevallen leidde dit tot actieve participanten binnen beide burgerforum. Uiteindelijk wist de BMD het energievraagstuk bij meer burgers onder de aandacht te brengen dan het Burgerforum met het kiesstelsel, ook al leidde dit niet tot verhoogde representativiteit onder de groep participerende burgers. De meeste participerende niet-burgerforumleden, net als de alle BMD-participanten, waren man, hoog opgeleid, wit en tussen de 25 en 40 jaar.

Ten vierde was de mate waarin representatieve democratische instituties deliberatie en participatie stimuleerden bij de BMD zeer laag en bij het Burgerforum laag. De kabinetten die opdracht hadden gegeven tot beide burgerfora, deden vrij weinig om de instituties te promoten. Communicatie over het verloop van de discussies naar de bevolking toe was niet de verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging, de opdrachtgevers, maar die van de burgerfora zelf. Dat ondermijnde de legitimiteit en effectiviteit van beide burgerfora in het werven en betrekken van participanten. Ook legden beide kabinetten de eindadviezen naast zich neer. Wel is er een verschil waarneembaar in de evaluatie van beide burgerfora door representatieve instituties. Waar na de BMD besloten werd nooit meer te experimenteren met dergelijke vormen van burgerinspraak, zagen na het Burgerforum volksvertegenwoordigers en bewindslieden wel een toekomst in het inzetten van de deliberatieve institutie. Het mocht alleen de representatieve democratie nooit vervangen, moest duidelijke bevoegdheden en kaders krijgen en niet landelijk maar lokaal worden ingezet.

Ondanks deze geleerde lessen, is het opvallend dat ondanks een tijdspanne van dik 30 jaar, beide burgerfora in hun impact op de representatieve democratie weinig van elkaar verschilden. De representatieve democratie had bij voorbaat weinig fiducie in het slagen van dit deliberatieve en participatieve instrument, wat leidde tot te weinig financiële, bestuurlijke en politieke rugdekking voor beide burgerfora vanuit representatieve instituties. De BMD en in mindere mate het Burgerforum Kiesstelsel waren weliswaar twee nieuwe vormen van democratie, maar zijn in die hoedanigheid nooit ten volste vertrouwd door de representatieve democratie waar zij in moesten opereren. Het gevolg was een BMD die haperend functioneerde en een Burgerforum dat beter functioneerde, maar eigenlijk ook niet serieus werd genomen.

Beide burgerfora hebben niet direct veranderingen gebracht in de manier waarop de Nederlandse representatieve democratie functioneert. Wel hebben beide burgerfora veranderingen gebracht in de manier waarop de representatieve democratie begrepen kan worden in relatie tot de afstand tussen politiek en burger.[[175]](#footnote-175) Enerzijds is er sprake van actiebereidheid onder participanten en de wil om, op basis van kennis en discussie, verschillende perspectieven bij elkaar te brengen. Anderzijds is van groot belang de mate waarin representatieve instituties bereid zijn om deliberatieve participatieve-instrumenten te steunen en stimuleren, door haar institutioneel in te bedden. Ondanks goede bedoelingen vooraf, is dat niet gebeurd waardoor beide burgerfora gedoemd waren te mislukken.

Deze conclusie toont aan dat de belofte van burgerfora, als burg over de kloof tussen politiek en burger, enige nuance behoeft. In tegenstelling tot wat onder andere Fishkin en Van Reybrouck beweren, moeten de verwachtingen aangaande burgerfora als participatief medicijn voor een representatieve wonde naar beneden worden bijgesteld. Dat heeft alles te maken met de wantrouwende rol van representatieve democratische instituties en haar onvermogen om deze rol anders in te vullen. De academische focus op de rol van de politiek betrokken burger in het slagen van burgerfora, moet worden gecomplementeerd met de vierde indicator. Het negatieve beeld van de burger als politiek niet-betrokken, of slechts als ‘monitoral citizen’, zoals Schudson beargumenteert, klopt niet. Zowel bij de BMD als het Burgerforum Kiesstelsel waren burgers bereid om een opdracht van gekozen volksvertegenwoordigers uit te voeren. Maar beroep doen op het politieke bewustzijn en de participatie van burgers werkt alleen als representatieve instituties die burgers en burgerfora serieus nemen.

Was het werk van participerende burgers in beide fora dan te vergeefs? Nee, niet helemaal. Zo adviseerde de Staatscommissie Parlementair Stelsel dat ‘het eerder door het Burgerforum Kiesstelsel uitgewerkte kiesstelsel in te voeren waarbij de persoonsstem meer gewicht krijgt dan nu het geval is’.[[176]](#footnote-176) Ondanks het overnemen van haar advies, was commissie terughoudend in het aanbevelen van deliberatieve participatie-instrumenten. Toekomstige burgerfora zouden alleen mogen volgen op een burgerinitiatief; een relatief onbekend en ongebruikt participatie-instrument. Ook moet voor aanvang het onderwerp, de inhoudelijke kaders en wat er met de uitkomst gaat gebeuren duidelijk zijn.[[177]](#footnote-177) Daarnaast moet de groep participerende burgers een zo representatief mogelijke dwarsdoorsnede van de samenleving vormen, al is niet duidelijk hoe. Bovendien dient de ‘eindverantwoordelijkheid direct of indirect te berusten bij het volk vertegenwoordigende organen’.[[178]](#footnote-178)

Dit advies verliest haar kracht als representatieve instituties zich niet eensgezind achter een burgerfora scharen. Gebrek aan vertrouwen in het vermogen van een goed geïnformeerde groep burgers om tot beleidskeuzes te komen, is de doodssteek voor burgerparticipatie en daarmee het versterken van de democratie. Het ziet er voorlopig nog niet naar uit dat daar verandering in gaat komen. In 2021 vroeg de Kamer aan het kabinet hoe zij dacht over het inzetten van burgerfora in het ontwikkelen en uitvoeren van energie- en klimaatbeleid. Het antwoord van ministers Yeşilgöz-Zegerius en Ollongren was veelzeggend: ‘Een nieuw kabinet kan kiezen voor de inzet van burgerfora rond het klimaat- en energiebeleid. Maar dat is niet “gratis”; er moeten daarvoor belangrijke politieke keuzes over worden gemaakt. De weging hiervan is nu aan een nieuw kabinet.’[[179]](#footnote-179)

Ondanks rapporten die het tegenovergestelde aanbevelen, lijkt de representatieve democratie, net als bij de BMD en het Burgerforum Kiesstelsel, niet echt werk te willen maken van het inzetten van burgerfora of het vergroten van politieke betrokkenheid onder burgers. Deze houding verzuurt de voedingsbodem voor democratische experimenten in het algemeen en de inzet van deliberatieve democratie in het bijzonder. Dat maakt het instellen van burgerfora door de representatieve democratie in de nabije toekomst onwaarschijnlijk, laat staan dat deze succesvol kunnen worden uitgevoerd. Van het falen van de BMD en het Burgerforum Kiesstelsel is te weinig geleerd, waardoor kansen om de afstand tussen politiek en burger te verkleinen onbenut blijven. Voorlopig blijf het nog wachten op een brug over de kloof.

# **Geraadpleegde literatuur**

Aarts, Kees, Jacques Thomassen and Pieter van Wijnen, ‘The Swamp of Dutch Politics. How the

Impact of Modernization on Political Behavior is Modified by Institutional Context’, *Governance in Modern Society* 4 (z.p. 2000) 87-108.

Aarts, Kees, en Jacques Thomassen, ‘Belangstelling voor politiek en politiek zelfvertrouwen’, in: J.

Thomassen, K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de politiek* (Den Haag 2000), 35-56.

Ackerman, Bruce, and James Fishkin, ‘Deliberation Day’, in: James S. Fishkin and Peter Laslett

(red.), *Debating Deliberative Democracy* (Oxford 2003) 7-30.

Andeweg, Rudy B., Galen A. Irwin en Tom Louwerse, *Governance and Politics of the Netherlands*

(Londen 2002).

Barber, Benjamin, *Strong Democracy. Participatory politics for a new age* (Yale 1984).

Berman, Sheri, ‘Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic’, *World Politics* 49

(Cambridge 1997).

Binnema, Herman, en Ank Michels, ‘Loting en diversiteit: te hoge verwachtingen. In: G. Boogaard

and A. Michels (red.) *G1000. Ervaringen met burgertoppen.* (2016) 59-72.

Blommaert, Jan, *Ik stel vast: Politiek taalgebruik, politieke vernieuwing en verrechtsing* (Berchem

2001).

Castenmiller, Peter, en Vic Veldheer, ‘Bedrijfsmatig bestuur verwijdert burgers nog verder van

lokale overheid’, *Namens* 4 (1989) 2, 20-26.

Dahl, Robert, *Democracy and its Critics* (Yale 1989).

Dahrendorf, Ralf, ‘Afterword’, in: Susan J. Pharr en Robert D. Putnam (red.), *Disaffected*

*Democracies: What’s Troubling the Trilateral Countries?* (Princeton 2000) 311-314.

Fishkin, James S., *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform* (Yale 1991).

Fishkin, James S., ‘Chapter 10: Deliberative Democracy’, in: Robert L. Simon (red.) *The Blackwell*

*Guide to Social and Political Philosophy* (Oxford 2002) 221-238.

Fishkin, James S., *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*

(Oxford 2009).

Fortuyn, Pim, *De puinhopen van acht jaar paars* (Rotterdam 2002).

Fukuyama, Francis, ‘The End of History?’, *The National Interest* 16 (Washington D.C. 1989) 2, 2-18.

Gabriëls, R.H., *Intellectuelen in Nederland. Publieke controversen over kernenergie, armoede en*

*Rushdie* (Maastricht 2001).

Goodin, R.E., en J.S. Dryzek, Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics,

*Politics & Society* 34 (2006) 2, 219-244.

Goor, Henk van, ‘Toch een groeiende kloof tussen kiezers en gekozenen? Non-respons in het

Nationaal Kiezersonderzoek revisited’, *Sociologische Gids* 50 (2003) 1, 231-235.

Gunsteren, Van, en Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*

(Leiden 1994).

Haagse redactie, ‘Meer Kerncentrales. Maar CDA wil eerst regeling voor afval’, Algemeen

Dagblad, 19 juni 1985.

Held, David, *Models of Democracy. Chapter 3* (2006).

Hendriks, Frank, Kristof Jacobs en Ank Michels (red.), *Nationale Burgerfora. Verkenning van*

*nationale burgerfora als democratisch gereedschap* (Den Haag 2021).

Heuvelhof, Ernst ten, en Mark van Twist, ´Hoe de “Wisdom of Crowds” kan doorwerken in Den

Haag. Het Burgerforum Kiesstelsel als “critical case”’, *Bestuurswetenschappen* (Nijmegen 2007) 5, 10-25, aldaar 18.

Kolk, Henk van der, *Kiezen Voor Een Nieuw Kiesstelsel. Deel 2. Informatieverwerving,*

*meningsvorming en besluitvorming binnen het Burgerforum Kiesstelsel in 2006* (Twente 2008).

Koopmans, Ruud, en Jasper Muis, ‘The rise of right-wing populist Pim Fortuyn in the Netherlands.

A discursive opportunity approach’, *European Journal of Political Research* 48 (z.p. 2009), 642-664.

Kwon, Hyeong-Ki, ‘Associations, Civic Norms and Democracy. Revisiting the Italian Case’,

*Theory and Society* 33 (Seoul 2004).

Lammers, C.J., ‘Democratisering. Evolutie of revolutie?’, *Sociologische Gids* 18 (1971) 1.

Landemore, Hélène, ‘Deliberative Democracy as Open, Not (Just) Representative Democracy’,

*Daedalus, The Journal of the American Academy of Arts & Sciences* 146 (Yale 2017) 3, 51-63.

Lang, A., ‘But is it for Real? The British Columbia Citizens’ Assembly as a Model of State-

Sponsored Citizen Empowerment’, *Politics and Society* 35 (z.p. 2007) 1, 35-70.

Lange, Matthew, *Comparative-Historical Methods* (Los Angeles 2013).

Maas, Ad, en Tiemen Cocquyt (red.), *Verborgen Krachten. Nederlanders op zoek naar energie*

(Leiden 2011).

Macpherson, C.B., *The Life and Times of Liberal Democracy* (Oxford 1977).

Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government* (Cambridge 1995).

Meadows, Dennis, *Rapport van de club van Rome. De grenzen aan de groei* (Massachusetts 1972).

Norris, Pippa, *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance* (Oxford 1999).

Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge 1970).

Pitkin, Hanna, *The Concept of Representation* (Berkeley 1967).

Politieke redactie, ‘Lubbers acht gepraat over “kloof” passé’, *NRC Handelsblad*, 24 december 1992.

Praag, Philip van, en Maud Adriaansen, ‘The New Cultural Cleavage. Immigration and the

Challenge to Dutch Politics and Media, *Political Communication in Postmodern Democracy* (2011) 200-214.

Putnam, Robert, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton 1993).

Redactie, ‘Zeeuwen betogen zaterdag tegen kerncentrale’, *De Volkskrant*, 6 november 1973.

Redactie, ‘In eigen boezem’, *De Telegraaf*, 14 mei 1983.

Redactie, ‘Kernenergie nu illusie’, *Algemeen Dagblad*, 4 juni 1986

Redactie, ‘Kloof tussen burger en lokaal bestuur is fors’, *NRC Handelsblad*, 21 november 1991.

Redactie, ‘Crisissfeer na vertrek De Graaf’, *Algemeen Dagblad*, 24 maart 2005.

Redactie, Balkenende ziet hervorming kiesstelsel helemaal niet zitten, *Algemeen Dagblad*, 15

september 2005.

Reybrouck, David van, *Tegen Verkiezingen* (Amsterdam 2017).

Righart, Hans, *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam

1995).

Rozendaal, Ernst Jan, ‘Dit advies verdwijnt niet in een bureaula’, *Provinciale Zeeuwse Courant*, 27

mei 2006.

Rozendaal, Ernst Jan, ‘Burger wenst beter Kamerlid. Deskundigheid gaat boven lokale afkomst’,

*Provinciale Zeeuwse Courant*, 20 juni 2006.

Runciman, David, ‘The Paradox of Political Representation’, *The Journal of Political Philosophy*

15 (Cambridge 2007) 1, 93-114.

Schouten, Gertie, ‘Europa. Het ware debat heeft al plaatsgevonden’, *Trouw*, 15 augustus 2005.

Schudson, Michael, *The Good Citizen. A history of American Civil life* (1998).

Sie Dhian Ho, Monika, ‘Discussie. Voorstellen De Graaf voor bestuurlijke vernieuwing.

Noodzakelijk onderhoud aan de democratie of denkbeeldige oplossingen voor denkbeeldige problemen?’, *Beleid en Maatschappij* 31 (Den Haag 2004) 2, 113-114.

Thewissen, Paul, en Henk Klootwijk, *Bestuurlijke vernieuwing, naar een betere relatie tussen*

*burgers en gemeente* (1992).

Verbong, G., *Een kwestie van lange adem. De geschiedenis van duurzame energie in Nederland*

(2001).

Voerman, Gerrit, ‘De politieke partij tussen staat en maatschappij: Staatsrechtconferentie 2003

Rijksuniversiteit Groningen’, In: J. W. M. Engels, & M. Nap (eds.), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie* 8 (Groningen 2004), 37-60.

# **Bronnen**

Advertentie van de Bezinningsgroep Energiebeleid, ‘Geef ons het voordeel van de twijfel’, *NRC-*

*Handelsblad*, 31 januari 1976.

Burgerforum Kiesstelsel, Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het

toekomstige kiesstelsel (Den Haag 2006).

BZK, ‘Uitslag gemeenteraadsverkiezingen 21 maart 1990’ (versie 21 maart 1990),

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/lokale-democratie/tijdlijn-lokale-democratie-3/1990-2000/1990-gemeenteraadsverkiezingen/>.

BZK, ‘Instellingsbesluit Burgerforum Kiesstel’, *Staatscourant* 36 (20 februari 2006).

Economische redactie, ‘Uitstel discussie kernenergie nodig’, *Het Parool*, (05-11-1981).

Eindrapport Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage Drempels, Hoge Dijken. Democratie en*

*rechtsstaat in balans* (Amsterdam 2018).

*HTK*, 1974-1975, 13122, nr. 2, Energienota.

*HTK*, 1978-1979, 15100, nr. 2, Maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie voor

elektriciteitsopwekking.

*HTK*, 1979-1980, 15100, nr. 20, Maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie

voor elektriciteitsopwekking, MvA.

*HTK*, 1980-1981, 15100, nr. 45, Maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie

voor elektriciteitsopwekking.

*HTK*, 1984-1985, 18830, nr. 7, Regeringsstandpunt met betrekking tot Eindrapport van de

Maatschappelijke Discussie Energiebeleid Vestigingsplaatsen voor kerncentrales.

*HTK*, 1984-1985, 18830, nr. 8, Regeringsstandpunt met betrekking tot Eindrapport van de

Maatschappelijke Discussie Energiebeleid Vestigingsplaatsen voor kerncentrales.

*HTK*, 1984-1985, 18830, nr. 19, Regeringsstandpunt met betrekking tot Eindrapport van de

Maatschappelijke Discussie Energiebeleid Vestigingsplaatsen voor kerncentrales.

*HTK*, 1990-1991, 21 427, nr. 3, Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing.

*HTK*, 2004-2005, 30184, nr. 1, Bestuurlijke vernieuwing, Brief van de minister voor Bestuurlijke

Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*HTK*¸ 2004-2005, 05M473585, Brief 26 maart 2005, Minister van Algemene Zaken aan de

Voorzitter van de Tweede Kamer.

*HTK*, 2005-2006, 30184, Verslag algemeen overleg van commissie voor Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties met minister Pechtold, nr. 3.

*HTK*, 2007-2008, 30184, Verslag algemeen overleg van commissie voor Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties met minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nr. 19.

*HTK*, 2008-2009, 30184, Bestuurlijke vernieuwing. Brief van de staatssecretaris van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nr. 20.

*HTK*, 2008-2009, 30184, Bestuurlijke vernieuwing. Verslag van algemeen overleg van commissie

voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met staatssecretaris Bijleveld-Schouten, nr.26.

*HTK*, 2020-2021, 32813, nr. 816, Kabinetsaanpak klimaatbeleid. Brief van de staatssecretaris

Economische Zaken en Klimaat en de minister van BZK aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Kiesraad, ‘Uitslag verkiezingen Tweede Kamer’, (versie 15 mei 2002),

<https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/TK20020515>.

NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid 1981-1984,

inventarisnummer 4, 00002, 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, brief 14 januari 1981, minister van Economische Zaken G.M.V. van Aardenne aan dr. ir. M. Knibbe.

NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984,

inventarisnummer 4, 00002, 3 juli 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Instellingsbesluit.

NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984,

inventarisnummer 4, 00004, 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Wegwijzer voor de BMD.

NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984,

inventarisnummer 4, 00004, 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Notitie betreffende mogelijkheden om een maatschappelijke discussie te houden binnen een budget van 25 miljoen gulden.

NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984,

inventarisnummer 4, 00004, 1982, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Stichting Energie Informatie. Verslag activiteiten t.b.v. Stuurgroep.

NL-HaNA, 2.06.067, Archieven van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid,

1981-1984, inventarisnummer 4, 00004, 1982-1983, Rapporten, verslagen en onderzoeken tot stand gekomen met subsidie van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Overzicht deelnemende organisaties.

NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984,

inventarisnummer 4, 00004, 1983, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Notities Commissie Discussiefase.

NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid 1981-1984,

inventarisnummer 4, 00005, 1983, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Nieuwsbrief nummer 13.

NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid 1981-1984,

inventarisnummer 4, 00005, 1983, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Nieuwsbrief nummer 14.

NL-HaNA, 2.06.067, Archieven van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid,

1981-1984, inventarisnummer 8, januari 1983, Het Tussenrapport.

NL-HaNA, 2.06.067, Inventaris van de archieven van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie

Energiebeleid (1980) 1981-1984, inventarisnummer 9, 1983, Het Tussenrapport, vervolg en Het Eindrapport, gedrukt.

NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984,

inventarisnummer 4, 00004, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, brief 17 juni 1983, Stuurgroep-lid D. van Leeuwen aan voorzitter M.L. de Brauw.

NL-HaNA, 2.06.067, Archieven van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid,

1981-1984, inventarisnummer 10, Eindrapport.

NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid 1981-1984,

inventarisnummer 126, brief 7 april 1983, teamleden organisatie plaatselijke discussie E.N. Buschkens-Holle en S. de Hoo aan Commissie draagvlakbepaling en Commissie Discussiefase.

NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid 1981-1984,

inventarisnummer 126, brief 11 april 1983, Stuurgroep-lid H. Schuman aan E.N. Bschkens-Holle en S. de Hoo.

NL-HaNA, 2.06.067, Archieven van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid,

1981-1984, inventarisnummer 126, brief 22 november 1982, Stuurgroepleden H-J. ter Bals en H. Schuman aan Commissie Discussiefase over opzet discussie BMD in twee dagdelen

NL-HaNA, 2.06.067, Archieven van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid,

1981-1984, inventarisnummer 127, Stukken betreffende de opzet en het verloop van de discussies binnen maatschappelijke organisaties.

NL-HaNA), 2.06.067, Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid (1980) 1981-1984,

inventarisnummer 168, 1982-1983, Rapporten, verslagen en onderzoeken tot stand gekomen met subsidie van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1982-1983.

1. Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels (red.), *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap* (Den Haag 2021), 31;Burgerforum Kiesstelsel, Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel (Den Haag 2006), 11. [↑](#footnote-ref-1)
2. Burgerforum Kiesstelsel, Met één stem meer keus, 11. [↑](#footnote-ref-2)
3. David van Reybrouck, *Tegen Verkiezingen. III-Pathogenese* (Amsterdam 2016), 3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Van Reybrouck, *Tegen Verkiezingen. I-Symptomen*, 17. [↑](#footnote-ref-4)
5. Hendriks, Jacobs en Michels, *Nationale Burgerfora*, 7. [↑](#footnote-ref-5)
6. Eindrapport Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage Drempels, Hoge Dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam 2018) 15-16, 100-101. [↑](#footnote-ref-6)
7. Bernard Manin, *The Principles of Representative Government* (Cambridge 1995) 1. [↑](#footnote-ref-7)
8. Hanna Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkely 1967) 9-10; David Runciman, ‘The Paradox of Political Representation’, *The Journal of Political Philosophy* 15 (Cambridge 2007) 1, 93-114, aldaar 95. [↑](#footnote-ref-8)
9. Benjamin Barber, *Strong Democracy. Participatory politics for a new age* (Yale 1984), 3-4. [↑](#footnote-ref-9)
10. James S. Fishkin, ‘Chapter 10: Deliberative Democracy’, in: Robert L. Simon (red.) *The Blackwell Guide to Social and Political Philosophy* (Oxford 2002) 221-238, aldaar 221-222; Van Reybrouck, *Tegen Verkiezingen. I-Symptomen*, 17. [↑](#footnote-ref-10)
11. David Held, *Models of Democracy. Chapter 3* (2006), 103. [↑](#footnote-ref-11)
12. Held, *Models of Democracy. Chapter 9*, 61. [↑](#footnote-ref-12)
13. Hélène Landemore, ‘Deliberative Democracy as Open, Not (Just) Representative Democracy’, *Daedalus, The Journal of the American Academy of Arts & Sciences* 146 (Yale 2017) 3, 51-63, aldaar 52-53. [↑](#footnote-ref-13)
14. Vgl. James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform* (Yale 1991), 81; Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge 1970), 67-69; C.B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy* (Oxford 1977), 4-5. [↑](#footnote-ref-14)
15. Fishkin, *Democracy and Deliberation*, 81; Held, *Models of Democracy. Chapter 9*, 43. [↑](#footnote-ref-15)
16. Held, *Models of Democracy*. *Chapter 9*, 67. [↑](#footnote-ref-16)
17. Benjamin Barber, *Strong Democracy. Participatory politics for a new age* (1984), 3-4. 117. [↑](#footnote-ref-17)
18. Held, *Models of Democracy. Chapter 3*, 97; Bernard Manin, *The Principles* (1995) 42-44. [↑](#footnote-ref-18)
19. Held, *Models of Democracy. Chapter 9*, 63. [↑](#footnote-ref-19)
20. Barber, *Strong Democracy*, 150-151. [↑](#footnote-ref-20)
21. Barber, *Strong Democracy*, 141, 151-152. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ibidem, 152. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ibidem, 154-155. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ernst ten Heuvelhof en Mark van Twist, ´Hoe de “Wisdom of Crowds” kan doorwerken in Den Haag. Het Burgerforum Kiesstelsel als “critical case”’, *Bestuurswetenschappen* (Nijmegen 2007) 5, 10-25, aldaar 18; Hendriks, Jacobs en Michels, *Nationale Burgerfora*, 33. [↑](#footnote-ref-24)
25. R.H. Gabriëls, *Intellectuelen in Nederland. Publieke controversen over kernenergie, armoede en Rushdie* (Maastricht 2001), 5-6. [↑](#footnote-ref-25)
26. Gertie Schouten, ‘Europa. Het ware debat heeft al plaatsgevonden’, *Trouw*, 15 augustus 2005. [↑](#footnote-ref-26)
27. Hendriks, Jacobs en Michels, *Nationale Burgerfora*, 7. [↑](#footnote-ref-27)
28. Matthew Lange, *Comparative-Historical Methods* (Los Angeles 2013), 55-56. [↑](#footnote-ref-28)
29. Lange, *Comparative*, 4. [↑](#footnote-ref-29)
30. Nationaal Archief, Den Haag, (hierna: NL-HaNA), 2.06.067, Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984. [↑](#footnote-ref-30)
31. *Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal* (hierna: HTK) 1979-1980, 15100, Maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie voor elektriciteitsopwekking, nr. 20, Memorie van Antwoord (hierna: MvA). [↑](#footnote-ref-31)
32. *HTK*, 2004-2005, 30184, Bestuurlijke vernieuwing, nr. 1, Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; *HTK*, 2008-2009, 30184, Bestuurlijke vernieuwing, nr. 20, Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; Henk van der Kolk, *Kiezen Voor Een Nieuw Kiesstelsel. Deel 2. Informatieverwerving, meningsvorming en besluitvorming binnen het Burgerforum Kiesstelsel in 2006* (Twente 2008), 8, 3; Burgerforum Kiesstelsel, Met één stem meer keus; Burgerforum Kiesstelsel, Procesverslag. Bijlage bij advies ‘met één stem meer keus’ (Den Haag 2006). [↑](#footnote-ref-32)
33. Held, *Models of Democracy. Chapter 9* (2006) 53; Bruce Ackerman and James Fishkin, ‘Deliberation Day’, in: James S. Fishkin and Peter Laslett (red.), *Debating Deliberative Democracy* (Oxford 2003) 7-30, aldaar 25. [↑](#footnote-ref-33)
34. Dennis Meadows, *Rapport van de club van Rome. De grenzen aan de groei* (Massachusetts 1972). [↑](#footnote-ref-34)
35. Ad Maas en Tiemen Cocquyt (red.), *Verborgen Krachten. Nederlanders op zoek naar energie* (Leiden 2011), 137-138. In 1973 en 1978 dreven deze landen de prijs op, respectievelijk om het Westen te laten boeten voor hun pro-Israëlische houding en omdat het nieuwe Islamitische regime in Iran na de revolutie van 1978 minder olie op de markt aanbood. [↑](#footnote-ref-35)
36. Maas, *Verborgen Krachten*, 34. [↑](#footnote-ref-36)
37. *HTK*, 1974-1975, 13122, nr. 2, Energienota, 3-4. [↑](#footnote-ref-37)
38. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00004, 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Wegwijzer voor de BMD, 1-2. [↑](#footnote-ref-38)
39. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00004, 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Wegwijzer voor de BMD, 179; *HTK*, 1974-1975, 13122, nr. 2, Energienota, 3-4. [↑](#footnote-ref-39)
40. G. Verbong, *Een kwestie van lange adem. De geschiedenis van duurzame energie in Nederland* (2001), 26. [↑](#footnote-ref-40)
41. Redactie, ‘Zeeuwen betogen zaterdag tegen kerncentrale’, *De Volkskrant*, 6 november 1973. [↑](#footnote-ref-41)
42. Hans Righart, *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam 1995), [↑](#footnote-ref-42)
43. Righart, *De eindeloze jaren zestig*, 167-168. [↑](#footnote-ref-43)
44. Verbong, *Een kwestie van lange adem*, 46. [↑](#footnote-ref-44)
45. Ibidem, 47. [↑](#footnote-ref-45)
46. Ibidem. [↑](#footnote-ref-46)
47. Advertentie Bezinningsgroep Energiebeleid, ‘Geef ons het voordeel van de twijfel’, *NRC-Handelsblad*, 31 januari 1976. [↑](#footnote-ref-47)
48. Verbong, *Een kwestie van lange adem*, 66. [↑](#footnote-ref-48)
49. C.J. Lammers, ‘Democratisering. Evolutie of revolutie?’, *Sociologische Gids* 18 (1971) 1, 11. [↑](#footnote-ref-49)
50. Peter Castenmiller en Vic Veldheer, ‘Bedrijfsmatig bestuur verwijdert burgers nog verder van lokale overheid’, *Namens* 4 (1989) 2, 20-26, aldaar 20. [↑](#footnote-ref-50)
51. Paul Thewissen en Henk Klootwijk, *Bestuurlijke vernieuwing, naar een betere relatie tussen burgers en gemeente* (1992) 10-11. [↑](#footnote-ref-51)
52. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00002, 3 juli 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Instellingsbesluit, 2. [↑](#footnote-ref-52)
53. *HTK*, 1980-1981, 15100, nr. 45, Maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie voor

    elektriciteitsopwekking, 1. [↑](#footnote-ref-53)
54. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid 1981-1984, inventarisnummer 4, 00002, 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, brief 14 januari 1981, minister van Economische Zaken G.M.V. van Aardenne aan dr. ir. M. Knibbe. Van Aardenne heeft uiteindelijk meerdere sollicitaties moeten afwijzen. [↑](#footnote-ref-54)
55. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00002, 3 juli 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Instellingsbesluit, 3. [↑](#footnote-ref-55)
56. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00002, 1981, Instellingsbesluit, 4; HTK, 1979-1980, 15100, nr. 20, MvA, 17. [↑](#footnote-ref-56)
57. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00002, 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Instellingsbesluit, 4. [↑](#footnote-ref-57)
58. *HTK*, 1979-1980, 15100, nr. 20, Maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie voor

    elektriciteitsopwekking, 16. [↑](#footnote-ref-58)
59. *HTK*, 1978-1979, 15100, nr. 2, Maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie voor

    elektriciteitsopwekking, 1-2. [↑](#footnote-ref-59)
60. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00002, 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Instellingsbesluit, 1-2. [↑](#footnote-ref-60)
61. Ank Michels, ‘Wat kunnen we leren van lokaal georganiseerde burgerfora?’, in: Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels (red.), *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap* (Den Haag 2021), 38-39. [↑](#footnote-ref-61)
62. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00004, 1982, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Stichting Energie Informatie. Verslag activiteiten t.b.v. Stuurgroep, 2. [↑](#footnote-ref-62)
63. Ibidem, 2-3. [↑](#footnote-ref-63)
64. *HTK*, 1979-1980, 15100, nr. 20, MvA, 23. [↑](#footnote-ref-64)
65. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00004, 1982, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Wegwijzer voor de BMD, 4. [↑](#footnote-ref-65)
66. *HTK*, 1979-1980, 15100, nr. 20, MvA, 27. [↑](#footnote-ref-66)
67. Ibidem. [↑](#footnote-ref-67)
68. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00004, 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Notitie betreffende mogelijkheden om een maatschappelijke discussie te houden binnen een budget van 25 miljoen gulden; Economische redactie, ‘Uitstel discussie kernenergie nodig’, *Het Parool*, 05 november 1981. [↑](#footnote-ref-68)
69. NL-HaNA, 2.06.067, Archieven van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00004, 1982-1983, Rapporten, verslagen en onderzoeken tot stand gekomen met subsidie van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Overzicht deelnemende organisaties, 1. [↑](#footnote-ref-69)
70. Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton 1993) 121. Dit is niet altijd het geval. Sheri Berman en Hyeong-Ki Kwon toonden dit aan in hun onderzoek naar de invloed van associaties op antidemocratische ontwikkelingen in respectievelijk Duitsland (1871-1933) en Italië (1860-1920). Vgl.: Sherie Berman, ‘Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic’, *World Politics* 49 (Cambridge 1997) 3; Hyeong-Ki Kwon, ‘Associations, Civic Norms and Democracy. Revisiting the Italian Case’, *Theory and Society* 33 (Seoul 2004). [↑](#footnote-ref-70)
71. *HTK*, 1979-1980, 15000, nr. 20, MvA, 2. [↑](#footnote-ref-71)
72. NL-HaNA, 2.06.067, Archieven van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 8, januari 1983, Het Tussenrapport, 14 (mijn cursivering). [↑](#footnote-ref-72)
73. NL-HaNA, 2.06.067, Archieven van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 10, Eindrapport. [↑](#footnote-ref-73)
74. NL-HaNA, 2.06.067, Archieven van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 127, Stukken betreffende de opzet en het verloop van de discussies binnen maatschappelijke organisaties. [↑](#footnote-ref-74)
75. Barber, *Strong Democracy*, 141, 151-152. [↑](#footnote-ref-75)
76. NL-HaNA, 2.06.067, Archieven van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 126, brief 22 november 1982, Stuurgroepleden H-J. ter Bals en H. Schuman aan Commissie Discussiefase over opzet discussie BMD in twee dagdelen, 3. [↑](#footnote-ref-76)
77. NL-HaNA, 2.06.067, Archieven van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 10, Eindrapport. [↑](#footnote-ref-77)
78. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00004, 1982, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Stichting Energie Informatie. Verslag activiteiten t.b.v. Stuurgroep, 1-2. [↑](#footnote-ref-78)
79. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid 1981-1984, inventarisnummer 4, 00005, 1983, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Nieuwsbrief nummer 14, 1. [↑](#footnote-ref-79)
80. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid 1981-1984, inventarisnummer 126, brief 7 april 1983, teamleden organisatie plaatselijke discussie E.N. Buschkens-Holle en S. de Hoo aan Commissie draagvlakbepaling en Commissie Discussiefase. [↑](#footnote-ref-80)
81. Ibidem. [↑](#footnote-ref-81)
82. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid 1981-1984, inventarisnummer 126, brief 11 april 1983, Stuurgroep-lid H. Schuman aan E.N. Bschkens-Holle en S. de Hoo. [↑](#footnote-ref-82)
83. Ibidem. [↑](#footnote-ref-83)
84. Ibidem. [↑](#footnote-ref-84)
85. Redactie, ‘In eigen boezem’, *De Telegraaf* , 14 mei 1983. [↑](#footnote-ref-85)
86. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00004, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, brief 17 juni 1983, Stuurgroep-lid D. van Leeuwen aan voorzitter M.L. de Brauw. [↑](#footnote-ref-86)
87. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00004, 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Wegwijzer voor de BMD, 1-2. [↑](#footnote-ref-87)
88. *HTK*, 1979-1980, 15000, nr. 20, MvA, 2. [↑](#footnote-ref-88)
89. Barber, *Strong Democracy*, 154-155. [↑](#footnote-ref-89)
90. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00004, 1981, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Wegwijzer voor de BMD, 4-5. [↑](#footnote-ref-90)
91. Economische redactie, ‘Uitstel discussie kernenergie nodig’, *Het Parool*, (05-11-1981). [↑](#footnote-ref-91)
92. *HTK*, 1979-1980, 15000, nr. 20, MvA, 31. [↑](#footnote-ref-92)
93. Hendriks, ‘Inleiding’, 5. [↑](#footnote-ref-93)
94. *HTK*, 1979-1980, 15000, nr. 20, MvA, 15. [↑](#footnote-ref-94)
95. Ibidem. [↑](#footnote-ref-95)
96. *HTK*, 1979-1980, 15000, nr. 20, MvA, 15. [↑](#footnote-ref-96)
97. Ibidem. [↑](#footnote-ref-97)
98. NL-HaNA, 2.06.067, Stuurgroep van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1981-1984, inventarisnummer 4, 00004, 1983, Notities omtrent de achtergrond en de voortgang van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Notities Commissie Discussiefase, 1. [↑](#footnote-ref-98)
99. *HTK*, 1984-1985, 18830, nr. 7, Regeringsstandpunt met betrekking tot Eindrapport van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid Vestigingsplaatsen voor kerncentrales, 4-5. [↑](#footnote-ref-99)
100. *HTK*, 1984-1985, 18830, nr. 8, Regeringsstandpunt met betrekking tot Eindrapport van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid Vestigingsplaatsen voor kerncentrales, 2-4. [↑](#footnote-ref-100)
101. *HTK*, 1984-1985, 18830, nr. 19, Regeringsstandpunt met betrekking tot Eindrapport van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid Vestigingsplaatsen voor kerncentrales, 1. [↑](#footnote-ref-101)
102. Haagse redactie, ‘Meer Kerncentrales. Maar CDA wil eerst regeling voor afval’, Algemeen Dagblad, 19 juni 1985. [↑](#footnote-ref-102)
103. Redactie, ‘Kernenergie nu illusie’, *Algemeen Dagblad*, 4 juni 1986. [↑](#footnote-ref-103)
104. Gertie Schouten, ‘Europa. Het ware debat heeft al plaatsgevonden’, *Trouw*, 15 augustus 2005. [↑](#footnote-ref-104)
105. Schouten, ‘Europa’, *Trouw*, 15 augustus 2005. [↑](#footnote-ref-105)
106. Francis Fukuyama, ‘The End of History?’, *The National Interest* 16 (Washington D.C. 1989) 2, 2-18, aldaar 4. [↑](#footnote-ref-106)
107. John Dunn, preface, vii. [↑](#footnote-ref-107)
108. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK), ‘Uitslag gemeenteraadsverkiezingen 21 maart 1990’ (versie 21 maart 1990), <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/lokale-democratie/tijdlijn-lokale-democratie-3/1990-2000/1990-gemeenteraadsverkiezingen/> (8 april 2022); *HTK*, 1990-1991, 21 427, nr. 3, Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, 3. Het rapport, bedoeld om de tanende verkiezingsopkomst te verklaren, sprak van een ‘legitimiteitscrisis’ binnen de representatieve democratie. [↑](#footnote-ref-108)
109. Politieke redactie, ‘Lubbers acht gepraat over “kloof” passé’, *NRC Handelsblad*, 24 december 1992. [↑](#footnote-ref-109)
110. Schouten, ‘Europa’, *Trouw*, 15 augustus 2005. [↑](#footnote-ref-110)
111. Van Gunsteren en Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek* (Leiden 1994), 24. [↑](#footnote-ref-111)
112. Van Gunsteren, *Het grote ongenoegen*, 24. [↑](#footnote-ref-112)
113. Jan Blommaert, *Ik stel vast: Politiek taalgebruik, politieke vernieuwing en verrechtsing* (Berchem 2001) 4-5. [↑](#footnote-ref-113)
114. Kees Aarts, Jacques Thomassen en Pieter van Wijnen, ‘The Swamp of Dutch Politics. How the Impact of Modernization on Political Behavior is Modified by Institutional Context’, *Governance in Modern Society* 4 (z.p. 2000) 87-108, aldaar 87. [↑](#footnote-ref-114)
115. Aarts, ‘The Swamp of Dutch Politics’, 87-88; Philip van Praag en Maud Adriaansen, ‘The New Cultural Cleavage. Immigration and the Challenge to Dutch Politics and Media, *Political Communication in Postmodern Democracy* (2011) 200-214, aldaar 200-202. [↑](#footnote-ref-115)
116. Rudy B. Andeweg, Galen A. Irwin en Tom Louwerse, *Governance and Politics of the Netherlands* (Londen 2002) 255-257. [↑](#footnote-ref-116)
117. Gerrit Voerman, ‘De politieke partij tussen staat en maatschappij: Staatsrechtconferentie 2003 Rijksuniversiteit Groningen’, In: J. W. M. Engels, & M. Nap (eds.), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie* 8 (Groningen 2004), 37-60, aldaar 38. Verdere oorzaken voor de maatschappelijke ontworteling van politieke partijen volgens Voerman waren: het teruglopende ledenaantal, de slinkende groep actieve leden binnen partijen, de matige verkiezingsopkomsten, de mate waarin kiezers zich met partijen konden identificeren, de deelname van kiezers aan verkiezingscampagnes en het vertrouwen dat kiezers in partijen stelden. [↑](#footnote-ref-117)
118. Pippa Norris, *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance* (Oxford 1999) 7. [↑](#footnote-ref-118)
119. Henk van Goor, ‘Toch een groeiende kloof tussen kiezers en gekozenen? Non-respons in het Nationaal Kiezersonderzoek revisited’, *Sociologische Gids* 50 (2003) 1, 231-235, aldaar 234. [↑](#footnote-ref-119)
120. K. Aarts en J. Thomassen, ‘Belangstelling voor politiek en politiek zelfvertrouwen’, in: J. Thomassen, K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de politiek* (Den Haag 2000), 35-56. [↑](#footnote-ref-120)
121. Michael Schudson, *The Good Citizen. A history of American Civil life* (1998) 9-10. [↑](#footnote-ref-121)
122. Redactie, ‘Crisissfeer na vertrek De Graaf’, *Algemeen Dagblad*, 24 maart 2005. [↑](#footnote-ref-122)
123. *HTK*¸ 2004-2005, 05M473585, Brief 26 maart 2005, Minister van Algemene Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 2. [↑](#footnote-ref-123)
124. Pim Fortuyn, *De puinhopen van acht jaar paars* (Rotterdam 2002) 5-7. [↑](#footnote-ref-124)
125. Ruud Koopmans en Jasper Muis, ‘The rise of right-wing populist Pim Fortuyn in the Netherlands. A discursive opportunity approach’, *European Journal of Political Research* 48 (z.p. 2009), 642-664, aldaar 660. [↑](#footnote-ref-125)
126. Koopmans, ‘The rise’, 643; Kiesraad, ‘Uitslag verkiezingen Tweede Kamer’, (versie 15 mei 2002), [https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/TK20020515](https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/TK20020515%20(13) (13 april 2022). De LPF veroverde 26 zetels in de eerste verkiezingen waaraan zij participeerde. [↑](#footnote-ref-126)
127. Monika Sie Dhian Ho, ‘Discussie. Voorstellen De Graaf voor bestuurlijke vernieuwing. Noodzakelijk onderhoud aan de democratie of denkbeeldige oplossingen voor denkbeeldige problemen?’, *Beleid en Maatschappij* 31 (Den Haag 2004) 2, 113-114, aldaar 113. [↑](#footnote-ref-127)
128. Dahl, *Democracy and its Critics*, 340. [↑](#footnote-ref-128)
129. James S. Fishkin, ‘Chapter 10: Deliberative Democracy’, 235-236; R.E. Goodin en J.S. Dryzek, Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics, *Politics & Society* 34 (2006) 2, 219-244, aldaar 242. [↑](#footnote-ref-129)
130. Van der Kolk, *Kiezen Voor Een Nieuw Kiesstelsel*, 6-7. [↑](#footnote-ref-130)
131. *HTK*, 2004-2005, 30184, nr. 1, Bestuurlijke vernieuwing, Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 8. [↑](#footnote-ref-131)
132. *HTK*, 2004-2005, 30184, nr. 1, 8. [↑](#footnote-ref-132)
133. A. Lang, ‘But is it for Real? The British Columbia Citizens’ Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment’, *Politics and Society* 35 (z.p. 2007) 1, 35-70, aldaar 36-37. [↑](#footnote-ref-133)
134. *HTK*, 2004-2005, 30184, nr. 1, Bestuurlijke vernieuwing, 1. [↑](#footnote-ref-134)
135. BZK, ‘Instellingsbesluit Burgerforum Kiesstel’, *Staatscourant* 36 (20 februari 2006) 10. [↑](#footnote-ref-135)
136. Ibidem; Burgerforum Kiesstelsel, Procesverslag, 3. [↑](#footnote-ref-136)
137. Ibidem. [↑](#footnote-ref-137)
138. Kristof Jacobs, ‘Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum?’, in: Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels (red.), *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap* (Den Haag 2021), 31. [↑](#footnote-ref-138)
139. Burgerforum Kiesstelsel, Procesverslag, 7. [↑](#footnote-ref-139)
140. Burgerforum Kiesstelsel, Procesverslag, 14. [↑](#footnote-ref-140)
141. James S. Fishkin, *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation* (Oxford 2009) 95. [↑](#footnote-ref-141)
142. Van der Kolk, *Kiezen Voor Een Nieuw Kiesstelsel*, 41; Ernst Jan Rozendaal, ‘Dit advies verdwijnt niet in een bureaula’, *Provinciale Zeeuwse Courant*, 27 mei 2006. [↑](#footnote-ref-142)
143. Hendriks, ‘Inleiding’, 5. [↑](#footnote-ref-143)
144. Van der Kolk, *Kiezen Voor Een Nieuw Kiesstelsel*, 14; Burgerforum Kiesstelsel, Procesverslag, 13. [↑](#footnote-ref-144)
145. Van der Kolk, *Kiezen Voor Een Nieuw Kiesstelsel*, 11. [↑](#footnote-ref-145)
146. Ibidem, 23. [↑](#footnote-ref-146)
147. Burgerforum Kiesstelsel, Met één stem meer keus, 5. [↑](#footnote-ref-147)
148. Van der Kolk, *Kiezen Voor Een Nieuw Kiesstelsel*, 15. [↑](#footnote-ref-148)
149. Burgerforum Kiesstelsel, Procesverslag, 7. [↑](#footnote-ref-149)
150. Ibidem. [↑](#footnote-ref-150)
151. Burgerforum Kiesstelsel, Procesverslag, 19. [↑](#footnote-ref-151)
152. Ibidem. [↑](#footnote-ref-152)
153. Ibidem. [↑](#footnote-ref-153)
154. Ernst Jan Rozendaal, ‘Burger wenst beter Kamerlid. Deskundigheid gaat boven lokale afkomst’, *Provinciale Zeeuwse Courant*, 20 juni 2006. [↑](#footnote-ref-154)
155. BZK, ‘Instellingsbesluit Burgerforum Kiesstelsel’, 1. [↑](#footnote-ref-155)
156. Redactie, Balkenende ziet hervorming kiesstelsel helemaal niet zitten, *Algemeen Dagblad*, 15 september 2005. [↑](#footnote-ref-156)
157. Van der Kolk, *Kiezen Voor Een Nieuw Kiesstelsel*, 44-45. [↑](#footnote-ref-157)
158. Rozendaal, ‘Dit advies verdwijnt niet in een bureaula’, *Provinciale Zeeuwse Courant*, 27 mei 2006. [↑](#footnote-ref-158)
159. Van der Kolk, *Kiezen Voor Een Nieuw Kiesstelsel*, 44-45. [↑](#footnote-ref-159)
160. *HTK*, 2005-2006, 30184, nr. 3, Verslag algemeen overleg van commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met minister Pechtold, 7. [↑](#footnote-ref-160)
161. Ibidem, 11. [↑](#footnote-ref-161)
162. Ibidem, 8. [↑](#footnote-ref-162)
163. Ibidem, 6. [↑](#footnote-ref-163)
164. Ibidem, 5. [↑](#footnote-ref-164)
165. Hendriks, ‘Inleiding’, 7. [↑](#footnote-ref-165)
166. *HTK*, 2007-2008, 30184, nr. 19, Verslag algemeen overleg van commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 3-4. [↑](#footnote-ref-166)
167. Ibidem, 5. [↑](#footnote-ref-167)
168. *HTK*, 2008-2009, 30184, nr. 20, Bestuurlijke vernieuwing, 3. [↑](#footnote-ref-168)
169. Ibidem. [↑](#footnote-ref-169)
170. Ibidem, 6. [↑](#footnote-ref-170)
171. *HTK*, 2008-2009, 30184, nr. 26, Bestuurlijke vernieuwing. Verslag van algemeen overleg van commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met staatssecretaris Bijleveld-Schouten, 20. [↑](#footnote-ref-171)
172. *HTK*, 2008-2009, 30184, nr. 26, Bestuurlijke vernieuwing. Verslag van algemeen overleg van commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met staatssecretaris Bijleveld-Schouten, 16. [↑](#footnote-ref-172)
173. Ibidem, 30. [↑](#footnote-ref-173)
174. Ibidem, 31. [↑](#footnote-ref-174)
175. Held, *Models of Democracy*. *Chapter 9*, 67. [↑](#footnote-ref-175)
176. Eindrapport Staatscommissie Parlementair Stelsel, 16. [↑](#footnote-ref-176)
177. Eindrapport Staatscommissie Parlementair Stelsel, 168. [↑](#footnote-ref-177)
178. 168-169. [↑](#footnote-ref-178)
179. *HTK*, 2020-2021, 32813, nr. 816, Kabinetsaanpak klimaatbeleid. Brief van de staatssecretaris Economische Zaken en Klimaat en de minister van BZK aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 6-7. [↑](#footnote-ref-179)