

# Europa en de digitale burgerconsulatie:

*Stappen richting democratische participatie in een digitaliserende wereld.*



## Universiteit Utrecht

# NET WERK DEMO CRATIE

Stageonderzoek

Lisanne van der Lelij

Mei 2021

*Universiteit Utrecht*

MA Geschiedenis van Politiek en Maatschappij

Begeleider: Devin Vartija

*Netwerk Democratie*

Begeleider: Anne de Zeeuw

# Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>2</b>
<b>Introductie</b> .....	<b>3</b>
<i>European Citizens' Consultations 2018</i> .....	10
<b>Hoofdstuk 2: Meerderheidsprincipes en consensus</b> .....	<b>15</b>
<i>Besluitvorming binnen burgerconsultaties</i> .....	16
<i>Twee referendums</i> .....	18
<b>Hoofdstuk 3: Politieke gelijkheid</b> .....	<b>21</b>
<i>Ierse abortuswet</i> .....	23
<b>Hoofdstuk 4: Digitale tools</b> .....	<b>26</b>
<i>Deliberatieve besluitvorming</i> .....	27
<i>Meerderheidsprincipes en consensus</i> .....	28
<i>Politieke gelijkheid</i> .....	29
<b>Concluderend advies</b> .....	<b>31</b>

## Introductie

Binnen de EU is er al enige tijd een discussie gaande over het organiseren van de Conferentie over de Toekomst van Europa (CoTE). De conferentie werd voorgesteld bij het aantreden van de nieuwe voorzitter van de Europese Commissie, Ursula van Leyen, in juli 2019.<sup>1</sup> Het heeft als doel om een breed gedragen visie te geven over de toekomst van de Europese Unie (EU), waar een specifieke rol is weggelegd voor (jonge) Europese burgers. Burgers zouden via een *bottum-up* benadering meer invloed hebben op beslissingen over hoe Europa er uit zou moeten zien. Na een twee jaar durend traject, wat zal bestaan uit verschillende evenementen, panels en conferenties, zou er uiteindelijk een *Joint Declaration* worden geschreven. Wat precies in dit document moet staan en wat de (bindende) gevolgen moeten zijn van de conclusies in dit document, is een van de struikelblokken voor de Commissie, Raad en het Parlement. De discussie betreft in dit geval de vraag of er veranderingen binnen het huidige EU-verdrag moeten worden doorgevoerd. De drie EU-organen komen daarnaast ook niet tot overeenstemming over wie de leiding zou moeten hebben over het de conferentie. Deze struikelblokken worden gekenmerkt door aan de ene kant de Raad die geen veranderingen in het verdrag wil doorvoeren en aan de andere kant het Parlement, wat open staat voor veranderingen aan het EU-verdrag.<sup>2</sup>

Deze barrières zijn belangrijke redenen waarom de conferentie nog steeds niet van start is gegaan. Eigenlijk zou de conferentie van start zijn gegaan in het begin van 2020 en zouden de eerste conclusies tot stand komen eind 2022.<sup>3</sup> Een tweede reden voor de vertraging, is Europese uitbraak van het COVID-19 virus. Hierdoor zou de conferentie pas kunnen gepland zodra de omstandigheden dit toelaten. Een resolutie, aangenomen in het Europese Parlement in juni 2020, benadrukte dat de conferentie zo snel mogelijk zou moeten worden gestart in de

---

<sup>1</sup> Leyen, von der, L., 'A Union that strives for more: My agenda for Europe', *Political guidelines for the next European Commission 2019-2024*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf)

<sup>2</sup> Greubel, J., 'The Conference on the Future of Europe: 3 stumbling blocks to the joint Declaration', *European Policy Centre*, 15 juli 2020, <https://epc.eu/en/publications/The-Conference-on-the-Future-o-35cd70>; Burchard, von der, H., Baume, de la, M., 'Conference on the EU's future derailed by leadership fight: EU countries and MEPs can't agree on who should lead the Conference on the future of Europe – with neither side willing to give in', *Politico*, 21 september 2020, <https://www.politico.eu/article/brussels-descend-into-fight-over-leadership-for-conference-on-eu-future/>; Emmanouilidis, J.A., Greubel, J., 'Conference on the future of Europe (CoFoE): Positions of EU institutions – Comprehensive summary of key elements', *European Policy Centre*, [https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/Overview\\_of\\_CoFoE\\_positions.pdf](https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/Overview_of_CoFoE_positions.pdf)

<sup>3</sup> *Frans-Duitse delegatie*, 'Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines' <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>

herfst van dat jaar.<sup>4</sup> Inmiddels is er sinds 10 maart 2021 een verklaring door de drie organen van de EU ondertekend dat de start van de CoTE heeft ingeluid en is er ook een website gelanceerd. Hier wordt aangekondigd dat de conferentie uit meerdere onderdelen zal bestaan: het meertalig digitaal platform (digitaal internationaal forum), gedecentraliseerde evenementen (zowel online als fysieke evenementen op nationaal, regionaal en lokaal niveau), Europese burgerpanels (gelote burgerraden die voorstellen doen over verschillende onderwerpen) en plenaire vergaderingen (zesmaandelijkse besprekingen door EU-organen van de gedane aanbevelingen).<sup>5</sup>

De problemen met de organisatie van de conferentie lijken, naast de problemen van de COVID-19 pandemie, voornamelijk te maken hebben gehad met onenigheid over de volgende punten: de garantie tot verandering van het EU-verdrag en de rol van elk EU-orgaan. Aan de hand van deze struikelblokken lijkt het alsof de EU vooral bezig is met hoe veel grip het op de CoTE kan behouden, in plaats van hoe democratisch de organisatie van de conferentie zal zijn. Dit terwijl de CoTE bedoeld is om burgers inspraak te geven. Het Europees Parlement laat zelfs in een recent debat weten dat het de burger centraal willen stellen binnen de conferentie, maar er is nog geen ruimte gecreëerd voor EU-burgers om inspraak te hebben op de organisatie en de invulling van het project.<sup>6</sup> Tot nu toe lijkt de opzet de CoTE nog een eenzijdige aangelegenheid, waarbij vooral het parlement, de raad en de commissie van de EU de dienst uitmaken.

Het democratisch gehalte van een burgerconsultatie is in het geval van de CoTE niet zo hoog als het zou kunnen zijn. Zo zijn er ook oproepen vanuit maatschappelijke organisaties in Europa om de conferentie democratischer te maken. Verschillende maatschappelijke organisaties dringen aan op het aanpassen van de structuur van de conferentie om een *bottom-up* structuur te kunnen garanderen.<sup>7</sup> Deze roep om een democratischer project kan ook in het

---

<sup>4</sup> European Parliament, *Press release: Conference on the Future of Europe should start “as soon as possible in autumn 2020”*, 18 juni 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200615IPR81226/conference-on-future-of-europe-should-start-as-soon-as-possible-in-autumn-2020>  
European Parliament, *Motion for a resolution*, B9-0170/2020, 10 juni 2020, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0170\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0170_EN.pdf)

<sup>5</sup> European Commission, *Press release: Conference on the Future of Europe: Engaging with citizens to build a more resilient Europe*, Brussel, 10 maart 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1065](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1065); website CoTE, <https://futureu.europa.eu/>.

<sup>6</sup> Europees Parlement, *Persbericht: Conferentie over de toekomst van Europa: de burger is aan zet*, 15 januari 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20200109IPR69906/conferentie-over-de-toekomst-van-europa-de-burger-is-aan-zet>

<sup>7</sup> Citizens Take Over Europe, *Open letter to the EU institutions: co-creating a citizens-centered Conference on the Future of Europe*, 29 oktober 2020, <https://citizenstakeover.eu/blog/open-letter-to-the-eu-institutions-co-creating-a-citizens-centered-conference-on-the-future-of-europe/>; Civil Society Europe, ‘Joint civil society declaration’, <https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2021/02/Joint-Declaration1.pdf>;

licht van de *European Citizens' Consultations* worden gesteld. Bij dit project uit 2018 zouden burgers de mogelijkheid krijgen om invloed uit te oefenen op de Europese besluitvorming en zouden ze tijdens de top van de Europese Raad in mei 2019 input kunnen geven binnen discussies over de toekomst van Europa. Er zijn echter geen gevolgen of uitkomsten van dit project zichtbaar, ook al is er een grote hoeveelheid informatie over prioriteiten, voorstellen en eisen van Europese burgers geaccumuleerd.<sup>8</sup> Het democratisch gehalte van burgerconsultaties kan een belangrijke rol spelen om dit te verbeteren.

### *Theoretische achtergrond*

Met het democratisch gehalte van de CoTE wordt in dit onderzoek meer bedoeld dan de eenzijdige betekenis waarbij het recht om te stemmen centraal staat.<sup>9</sup> Democratie kent namelijk een groot scala aan eigenschappen en invloedssferen. Democratie gaat in het algemeen om het zeggenschap van de burger, maar kent meer elementen waarvan de belangrijkste als volgt zijn: concurrentie binnen verkiezing, civiele vrijheid, onafhankelijke rechtstaat, meerderheidsprincipe, burgerparticipatie, deliberatieve besluitvorming, politieke gelijkheid en consensus.<sup>10</sup> Deze elementen zijn voornamelijk verbonden aan de democratie binnen een natiestaat. Binnen dit onderzoek wordt er echter ingegaan op het democratisch gehalte binnen burgerconsultaties van de EU. Het gaat hierbij om een ander proces vanuit een ander instituut dan de natiestaat waardoor sommige onderdelen van een democratie niet van toepassing zijn bij het proces van burgerparticipatie. Het is daarom van belang om een afbakening te maken van de elementen van democratie die hier van betekenis zijn.

Een burgerconsultatie is een democratisch proces, een middel om een doel te bereiken. Dit doel is voornamelijk om aan de hand van een consultatie, legitieme besluiten te kunnen nemen of om in het algemeen de legitimiteit van een politieke instituut te vergroten. Het is hierbij wel belangrijk dat het proces zelf ook democratisch verloopt. Van de genoemde

---

Europe Future Fringe, *Conference on the future of Europe – OPEN LETTER from the Civico Alliance*, 16 februari, 2021, <https://europefuturefringe.com/conference-on-the-future-of-europe-open-letter-from-the-civico-alliance/>; European Movement International, *The Conference on the Future of Europe*, <https://europeanmovement.eu/conference-on-the-future-of-europe/>.

<sup>8</sup> Butcher, P., Stratulat, C., 'Citizens expect: Lessons from the European Citizens' Consultations', *Discussion paper, European Politics and Institutions Programme*, 21 mei 2019.

[https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2019/190521\\_LessonsECCs\\_CSPB.pdf](https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2019/190521_LessonsECCs_CSPB.pdf)

<sup>9</sup> Munck, L.G., 'What is democracy? A conceptualization of the quality of democracy', *Democratization*, 23(2016)1, 1-26, 1.

<sup>10</sup> Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., Kroenig, M., Lindberg, S.I., McMann, K., Paxton, P., Semetko, H.A., Skaaning, S.E., Staton, J., Teorell, J., 'Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach', *Perspective on Politics*, 9(2011)2, 247-267, 254.; Munck, L.G., 'What is democracy?', 3.; Emerson, P., *Defining Democracy: Voting Procedures in Decision-making, Elections and Governance*, (Heidelberg, 2012), xi, xii.

elementen zijn concurrentie binnen verkiezingen, civiele vrijheid, onafhankelijke rechtstaat, en burgerparticipatie niet van toepassing voor burgerconsultaties, omdat zij specifiek betrekking hebben op democratie binnen een natiestaat en niet relevant zijn binnen een democratisch proces van een Europese burgerconsultatie. Deliberatieve besluitvorming, meerderheidsprincipe, consensus en politieke gelijkheid kunnen wel worden toegepast binnen een burgerconsultatie. Daarom zal er worden gekeken naar deze elementen om te kunnen bepalen hoe ze van toepassing zijn binnen een burgerconsultatie en waar aan moet worden voldaan om door middel van deze elementen het democratisch gehalte te verhogen.

Het eerste element is dat een burgerconsultatie deliberatief zou moeten zijn, waarbij bepaald beleid niet alleen door een institutie wordt vastgesteld maar burgers hier eveneens inspraak op kunnen hebben. Dit geldt zowel voor de conclusies van een consultatie, als de opzet van de consultatie. Bij beide onderdelen is het van belang dat het uiteindelijke beleid redelijkerwijs het resultaat is van een publieke dialoog. Meerderheidsprincipes en consensus hebben ten eerste invloed op wat de structuur is van de consultaties: wordt er gestemd over bepaalde onderwerpen? Hoe worden discussies opgebouwd? Ten tweede hebben ze invloed op de uitkomsten van de burgerconsultaties: hoe worden conclusies van discussie geformuleerd? Worden de ideeën en meningen van alleen de meerderheid beschreven? Wordt er een bepaalde consensus gecreëerd wanneer uitkomsten worden overgenomen in debatten of beleidsvoorstellen? Verder is ook politieke gelijkheid van belang. In dit geval op een andere manier dan binnen een natiestaat. Waar er binnen de democratie van een natiestaat het van belang is dat iedere individu evenveel invloed kan uitoefenen, is dit voor burgerconsultaties op Europees niveau lastiger. Met burgerconsultaties wordt er meestal gebruik gemaakt van kleinere groepen, zeker omdat op Europees niveau evenementen moeilijk realiseerbaar zijn. Het is daarom essentieel dat er wordt gekeken naar hoe groepen voor een burgerconsultatie worden geselecteerd en hoe dit past binnen een breed democratisch proces.

Naast dat het democratisch gehalte verbeterd zou kunnen worden, speelt ook een ander punt sterk mee binnen de organisatie van toekomstige Europese burgerconsultaties, namelijk de inzet van digitale middelen. Voor de organisatie van burgerconsultaties verspreid over alle lidstaten van de EU, is vaak de inzet van digitale middelen vereist. Niet alleen zijn digitale middelen vereist om geografische afstanden te overbruggen, ook kunnen digitale middelen worden gebruikt om de benoemde onderdelen van democratie te ondersteunen. Zo zouden digitale middelen kunnen worden gebruikt om: de participatie te vergroten, deliberatie efficiënter te maken en consensus bloot te leggen. Een voorbeeld van het de huidige inzet van

digitale middelen binnen de EU, is het feit dat de ondersteuning van EU-burgerinitiatieven volledig digitaal is.

Dit onderzoek wil kijken naar hoe burgerconsultaties op de genoemde punten van het democratisch gehalte en digitale middelen verbeterd kan worden. De volgende vraag zal daarom worden beantwoord: *hoe kan burgerconsultatie democratischer worden gemaakt en hoe kunnen digitale tools hieraan bijdragen?* Om deze vraag te beantwoorden zullen er verschillende deelvragen worden behandeld.

- 1 *Hoe kan deliberatieve beleidsvoering worden gegarandeerd binnen burgerconsultaties?*
- 2 *Hoe kunnen meerderheidsprincipes en consensus worden toegepast binnen burgerconsultaties?*
- 3 *Hoe kan politieke gelijkheid worden gewaarborgd binnen burgerconsultaties?*
- 4 *Welke digitale tools kunnen bijdragen aan het democratisch gehalte van burgerconsultaties?*

### *Methode*

Om op deze vragen antwoord te kunnen geven, zal elke vraag in drie stappen worden beantwoord. Ten eerste zal de theoretische achtergrond van elk element van democratie worden besproken. Hier wordt laten zien hoe elk element invloed heeft op burgerconsultaties. Vervolgens wordt er gekeken hoe dit in de praktijk tot uiting komt binnen een casus. Nadat dit element aan de hand van een casus is besproken, wordt het teruggekoppeld naar een burgerconsultatie op Europees niveau. Hoe moet het element van democratie hier worden gegarandeerd? Het terugkoppelen naar Europese burgerconsultaties zal niet specifiek worden toegespitst op de CoTE, aangezien de organisatie hiervan nog niet in detail bekend is en specifieke reflectie nog niet mogelijk is. Wel kunnen de aanbevelingen worden gebruikt voor de CoTE, maar zijn hier niet tot gelimiteerd.

Binnen de casussen die zullen worden besproken, wordt er veel verwezen naar de *European Citizens' Consultations* uit 2018.<sup>11</sup> Dit evenement geeft namelijk veel inzicht in het organiseren van burgerconsultaties op Europees niveau en kan worden gebruikt om lessen te trekken voor toekomstige burgerconsultaties. Aan de hand van de democratische reflectie en de

---

<sup>11</sup> Europese Commissie, *Bijdrage van de Europese Commissie aan de Europese Raad: Burgerdialogen en burgerraadplegingen, voortgangsverslag*, 11 december 2018. [https://ec.europa.eu/info/progress-reports-citizens-dialogues-and-consultations\\_nl](https://ec.europa.eu/info/progress-reports-citizens-dialogues-and-consultations_nl)

reflectie op verschillende casussen worden er eveneens adviezen gegeven voor het organiseren van een EU-burgerconsultatie. Deze adviezen kunnen worden toegespitst op de CoTE of andere toekomstige projecten. Hierop volgend zullen de deelvragen per hoofdstuk worden behandeld. Het afsluitende hoofdstuk zal bestaan uit het advies voor EU-burgerconsultaties.



## Hoofdstuk 1: *Deliberatieve besluitvorming*

Een deliberatieve democratie is in zijn fundament het inspelen op de behoefte tot het rechtvaardigen van beslissingen die zijn genomen door burgers en door volksvertegenwoordigers. Van beide wordt verwacht dat ze de wetten die van kracht zijn kunnen rechtvaardigen. In een democratie is het dus van belang dat leiders hun beslissingen kunnen beargumenteren en dat ze reageren op de argumenten van burgers. Binnen sommige aspecten van een besluitvormingsproces is het mogelijk om deliberatie uit te sluiten, zolang ook dit verantwoord kan worden. Het is dus voornamelijk van belang dat er verantwoording kan worden afgelegd. De morele achtergrond van dit principe is dat mensen niet zomaar subjecten onder een politiek systeem zijn, maar autonome deelnemers aan het bestuur van hun eigen samenleving. Naast dat er verantwoording moet worden afgelegd, is het ten tweede belangrijk dat deze verantwoording wordt afgelegd in de publieke sfeer waar dit toegankelijk is voor iedereen. Deze toegankelijkheid geldt ook voor de inhoud van de verantwoording. Deze moet begrijpelijk zijn voor iedere burger.<sup>12</sup>

Een derde eigenschap van deliberatieve besluitvorming is dat de besluiten die worden genomen ook daadwerkelijk bindende gevolgen hebben. Hierdoor is een democratie niet zomaar een praatshow, maar hebben openlijke discussie uiteindelijk ook gevolgen. Een open discussie wordt afgerond zodat er een beslissing kan worden genomen. Toch blijft er de mogelijkheid tot het heropenen van de discussie om te kunnen controleren of de uiteindelijke beslissing een goede beslissing was en of de verantwoording voor de gemaakte keuze kloppend blijkt. Dit heeft betrekking op de vierde eigenschap van deliberatieve besluitvorming, namelijk dat het een dynamisch proces is. Ondanks dat deliberatieve besluitvorming als doel heeft om een gerechtvaardigd besluit te nemen, is dit niet altijd de uitkomst of zal deze uitkomst in de toekomst veranderen. Dynamische besluitvorming houdt de dialoog open en maakt het mogelijk om te leren van voorgaande beslissingen.<sup>13</sup> De vier eigenschappen van deliberatieve besluitvorming zijn dus: dat er verantwoording kan worden afgelegd, dat de discussie toegankelijk is, dat er bindende gevolgen aan verbonden zijn en dat het een dynamisch proces is.

Aangezien is vastgesteld dat deliberatieve besluitvorming een belangrijk onderdeel is van democratie, kunnen deze eigenschappen eveneens worden gezien als belangrijke onderdelen

---

<sup>12</sup> Gutmann, A., Thompson, D., *Why Deliberative Democracy?*, (Princeton, 2009), 1.

<sup>13</sup> Gutmann, A., Thompson, D., *Why Deliberative Democracy?*, 2, 3.

van een democratisch proces. Om een burgerconsultatie democratischer te maken moet er worden gekeken naar deze vier eigenschappen. Doordat de vier eigenschappen meetbaar zijn binnen de constructie en uitvoering van een burgerconsultatie, zullen deze eigenschappen worden gezien als voorwaarden voor een democratische burgerconsultatie.

### **European Citizens' Consultations 2018**

Om te kijken hoe bij een burgerconsultatie de vier punten van deliberatieve besluitvorming tot uiting komen, zal er worden gekeken naar de *European Citizens' Consultations* van 2018. Zoals benoemd in de inleiding werden er in 2018 consultaties door heel Europa gehouden. De Franse president Macron stelde in 2017 voor om een 'burgerconventie' te houden waarbij de prioriteiten, ideeën en zorgen over de toekomst van Europa konden worden geïdentificeerd.<sup>14</sup> Uiteindelijk werd tijdens een top van de Europese Raad in 2018 ingestemd met de plannen om een burgerconsultatie te organiseren. De consultatie bestond uit een online enquête op EU-niveau en fysieke evenementen op lidstaat-niveau. Op lidstaat-niveau kregen regeringen volledige vrijheid om invulling te geven aan de burgerconsultatie. Dit was voor de meeste lidstaten ook een voorwaarde om in te stemmen met de consultaties. Dit leidde ertoe dat de organisatie van de burgerconsultatie in elk land anders was. Zo was de promotie, het format, de planning en de structuur verschillend waardoor een overlappende identiteit ontbrak. Ook doordat er vooraf geen duidelijk algemeen doel voor de consultatie was gesteld was er geen fundament voor overheden om op voort te bouwen of om het uiteindelijke succes te kunnen meten. De grote verschillen in de organisatie zijn bijvoorbeeld goed te zien binnen de organisatie van de Franse en Nederlandse consultaties. Nederland organiseerde vijf bijeenkomsten (naast één online dialoog en een enquête), terwijl in Frankrijk 1100 evenementen werden georganiseerd.<sup>15</sup>

Zoals eerder genoemd werden de gezamenlijke resultaten van deze consultaties in een rapport overhandigd aan de Europese Raad eind 2018 tijdens de Europese top. In dit rapport werd vooral beschreven welke onderwerpen belangrijk zijn voor burgers. De twee onderwerpen die voornamelijk belangrijk waren in alle lidstaten waren klimaatverandering en migratie. Ook al

---

<sup>14</sup> Butcher, P., Pronckutè, S., 'European Citizens' Consultations: Consultation begins at home', *European View*, 18(2019)1, 80-88, 80.

<sup>15</sup> Butcher, P., Pronckutè, S., 'European Citizens' Consultations', 81.; Butcher, P., Stratulat, C., 'Citizens expect: Lessons from the European Citizens' Consultations', *Discussion paper, European Politics and Institutions Programme*, 21 mei 2019, 7.; Dekker, P., Ridder, Den, J., 'Wat willen Nederlanders van de Europese Unie?: Een verkenning met enquêtes, virtuele dialogen en focusgroepen', *Sociaal en Cultureel Planbureau*, November 2019, 2.

waren de onderwerpen die belangrijk werden gevonden niks nieuws, sommige meer gedetailleerde beschrijving van de discussies die plaatsvonden gaven wel waardevolle inzichten over waar burgers de nadruk op legde binnen deze problematiek. Zo werd bijvoorbeeld migratie niet gezien als een probleem op zich, maar als een test voor EU waar samenwerking, effectiviteit en besluitvorming op de proef werd gesteld.<sup>16</sup> Echter werd er door de Europese Raad weinig gedaan met dit rapport. De conclusies die door de Raad na de Europese top werden gepubliceerd bevatte geen verwijzingen naar de burgerconsultaties. De vage beloftes die uiteindelijk werden opgesteld bevatte verder geen discussie of analyse van de *European Citizens' Consultations*, wat als een grote gemiste kans kan worden gezien. De Europese leiders werd een weerspiegeling van de prioriteiten en ideeën van Europese burgers op een presenteerblaadje overhandigd. Het feit dat hier niet expliciet iets mee is gedaan roept twijfels op over de hoe serieus de consultaties zijn genomen door de Europese leiders en schaad het vertrouwens dat zij naar Europese burgers willen luisteren.

Hierop volgend zal er worden gekeken naar of de *European Citizens' Consultations* voldeed aan de vier voorwaarden van een deliberatieve besluitvorming. De eerste voorwaarde is het afleggen van verantwoording voor het maken van keuzes. In het geval van de *European Citizens' Consultations* is er aangegeven dat de totale vrijheid voor de invulling van de burgerconsultaties een voorwaarde was voor alle lidstaten om deel te nemen. Dus voor de vorm van de consultatie die werd opgesteld op Europees niveau is een begrijpelijke verklaring gegeven. Echter heeft er binnen de lidstaten zelf geen discussie plaatsgevonden over de vorm van de consultaties en werd voor de gemaakte keuzes geen verantwoording afgelegd. In Nederland heeft bijvoorbeeld het kabinet de uiteindelijke beslissing genomen voor de vorm van de Europese consultatie in plaats van het parlement. Er is verder geen andere mogelijkheid geweest waarbij burgers of volksvertegenwoordigers hierin konden meebepalen.<sup>17</sup> De structuur, onderdelen, doelen et cetera van de burgerconsultaties zijn dus zonder open dialoog vastgesteld. Ten tweede kan er worden gekeken naar de toegankelijkheid van de burgerconsultaties uit 2018. Ook hier heeft de mogelijkheid voor elke lidstaat om eigen invulling te geven aan de consultatie, invloed op de deliberatieve besluitvorming. Door deze vrijheid is er in elk land een verschillende methode gebruikt om een selectie te maken van burgers die deelnamen aan de consultaties. Zo is er in Frankrijk gekozen voor het organiseren van evenementen onder leiding

---

<sup>16</sup> Butcher, P., Stratulat, C., 'Citizens expect', 6.

<sup>17</sup> Kamerstuk, 'Brief van het Presidium: Europese Raad', 24 mei 2018, kamerdossier 21 501-20 nr. 1337.

van onafhankelijk organisaties door het hele land. Uiteindelijk hebben er 1.082 consultatie-evenementen plaatsgevonden met meer dan 70.000 deelnemers.<sup>18</sup> Deze deelnemers kwamen af op de specifieke evenementen die door alle afhankelijke organisaties werden georganiseerd. Deze vorm van organisatie heeft er voor gezorgd dat er veel burgers deelnamen aan de burgerconsultaties. Echter, heeft deze vorm geen garantie op een kloppende representatie van de Franse bevolking aangezien dit er toe kan leiden dat al geïnteresseerde burgers op de discussies afkomen en burgers die juist weinig van de EU afweten, niet deelnemen. In Nederland werden consultaties georganiseerd door het Centraal Cultureel Planbureau (CPB) en door het Verwey-Jonker instituut in samenwerking met Netwerk Democratie. Door het CPB werd er gekozen om gebruik te maken van *random sampling* voor het verkrijgen van een representatieve groep. Door het Verwey-Jonker instituut en Netwerk Democratie werden er open evenementen georganiseerd waar dus geïnteresseerden op af kwamen. Hier werd dus zowel gebruik gemaakt van selectie als open evenementen. Het totaal aantal burgers dat uiteindelijk deel heeft genomen is echter slechts ongeveer 650.<sup>19</sup>

Een dergelijk laag aantal burgers kan ook worden gezien als niet representatief. In beide landen kan er dus kritiek worden geleverd op de toegankelijkheid van de burgerconsultaties doordat de groep deelnemers of erg klein was of wellicht niet representatief voor de bevolking.

Ten derde is de voorwaarde van een bindend besluit wellicht het grootste kritiek op de *European Citizens' Consultations*. Het uiteindelijke overkoepelende rapport van alle lidstaten werd niet benoemt in de conclusies van de Europese top in 2019. Zelfs de Franse president Macron, de initiatiefnemer voor het dialoog, heeft de consultaties niet meer benoemt sinds de Europese top in december 2018. Daarbij speelt ook mee dat er van tevoren geen doel werd gesteld voor de gehele onderneming. Voorafgaand aan de organisatie van de consultaties konden er geen bindende beloftes worden gedaan voor gevolgen die de consultaties zouden hebben en achteraf werden er eveneens geen gevolgen aan verbonden. Hierdoor voldeed de consultatie niet aan de voorwaarde van een bindend besluit.

Ten vierde is er niet voldaan aan de voorwaarde van een dynamisch proces. Dit wordt bevestigd doordat er geen gevolgen verbonden waren aan de burgerdialogen en dat er door Europese leiders niet verder over werd gesproken of op de evenementen werd gereflecteerd.

---

<sup>18</sup> Citizen's consultations on Europe: Executive Summary, [https://www.touteleurope.eu/fileadmin/\\_TLEv3/Consultations-citoyennes/18-3440-Resume\\_CCE-EN.pdf](https://www.touteleurope.eu/fileadmin/_TLEv3/Consultations-citoyennes/18-3440-Resume_CCE-EN.pdf)

<sup>19</sup> Smits van Waesberghe, E., Jonkman, H., Boutellier, H., Stoutjesdijk, F., Pieterse, J., 'Burgerraadpleging over Europa: Wat vinden Nederlandse burgers van de toekomst van Europa?', Verwey-Jonker instituut, Oktober 2018.; Dekker, P, Ridder, de, J., 'Wat willen Nederlanders van de Europese Unie?: een verkenning met enquêtes, virtuele dialogen en focusgroepen', *Sociaal en Cultureel Planbureau*, november 2019.

Onafhankelijke organisaties en denktanks hebben wel nog de verschillende evenementen en de uitkomsten van de dialogen besproken en geanalyseerd, maar vanuit de EU was er geen verdere discussie. Wel werden er op nationaal niveau enkele vervolgstappen genomen. Zo werden in Duitsland en Luxemburg een aanzet gedaan om de kennis over de EU toe te voegen aan het curriculum op scholen. Eveneens werd binnen de nationale politiek van sommige landen de EU een groter discussieonderwerp, wat eventueel aan de consultaties kon worden gelinkt.<sup>20</sup> Deze gevolgen van de consultaties zijn echter niet voldoende om het als een dynamisch proces te zien, aangezien er geen mogelijkheid werd gegeven om op EU-niveau het gehele proces van de *European Citizens' Consultations* te bespreken.

Zoals is beschreven in de casus van de *European Citizens' Consultations*, is er op Europees niveau nog heel wat te behalen om van burgerconsultaties een delibertief proces te maken. Ten eerste moet er een betere verantwoording worden afgelegd voor de keuzes die worden gemaakt. Het is misschien wel zo dat lidstaten alleen deel zouden nemen aan dit project wanneer zij zelf de invulling mochten bepalen, toch moet er vervolgens worden uitgelegd hoe de EU dan rekening houdt met de gevolgen hiervan. Ook op nationaal niveau zou er een meer uitleg moeten worden gegeven over de keuze voor een bepaalde structuur. Ook is het binnen een burgerconsultatie zelf belangrijk om verantwoording af te leggen voor de keuzes die worden gemaakt, bijvoorbeeld door aan te geven waarom er voor is gekozen om bepaald beleid te steunen. Dit is echter al meer vanzelfsprekend dat voor de verantwoording over de structuur. De discussie moet daarnaast in de publieke ruimte plaatsvinden, om de toegankelijkheid voor burgers te garanderen.

Het koppelen van bindende gevolgen aan Europese burgerconsultaties is essentieel voor een deliberatief proces. Niet alleen zou deze voorwaarde op zichzelf de kwaliteit van burgerconsultaties verbeteren, ook zal dit een goede stap zijn voor het stimuleren van een overkoepelende structuur. Wanneer een doel en gevolgen worden vastgesteld vereist dit ook een meer gestroomlijnde structuur van de consultaties. Het is op zichzelf al gewenst op een overkoepelende structuur aan te brengen aangezien dit veel positieve verandering teweeg kan brengen. Uitkomsten zullen beter te vergelijken zijn, er zal meer overweging zijn over hoe burgers worden geselecteerd (open evenementen en/of *random sampling*) en over waar het minimum aan participanten ligt, welke onderwerpen er moeten worden besproken en met welk doel et cetera. Verder is het van belang om na afsluiting van de burgerconsultaties ruimte te

---

<sup>20</sup> Butcher, P., Stratulat, C., 'Citizens expect', 6.

bieden voor reflectie en de uitkomsten niet als voor eeuwig en definitief te beschouwen. Door dit als uitgangspunten te nemen en de vier benoemde punten als voorwaarden te benaderen, zullen Europese burgerconsultaties een deliberatiever karakter krijgen en zo het democratisch gehalte verhogen.

## **Hoofdstuk 2: *Meerderheidsprincipes en consensus***

In onze menselijke geschiedenis zijn besluitvormingspraktijken over alle continenten teruggevonden door etnologen en historici. De vorm van deze praktijken die in de geschiedenis het meest zijn gebruikt zijn consensus en unanimiteit. Zoals in onderzoek binnen de Navaho stam in Amerika in 1946 werd beschreven: wanneer problemen zich voordoen, worden besluiten genomen door middel van fysieke bijeenkomsten waar alle betrokkenen bij aanwezig zijn. Er zal worden gediscussieerd totdat er een unaniem besluit kan worden genomen, of totdat de oppositie het niet meer waard vindt om zijn standpunt aan te dringen. Deze werkwijze wordt ook als enige genoemd in onderzoek naar jager-verzamelaars samenlevingen.<sup>21</sup> Consensus en unanimiteit worden echter problematische besluitvormen naar mate de grote van de samenleving stijgt. Binnen onze huidige democratie wordt dit opgelost door middel van volksvertegenwoordiging, waarbij het nemen van besluiten wordt overgelaten aan een selecte groep.

Bij een volksvertegenwoordiging is het een belangrijke vraag om te stellen: wie worden er gerepresenteerd binnen de politiek wanneer besluiten moeten worden genomen? Een antwoord dat het meest voorkomt in onze moderne democratie is dat de meerderheid wordt gerepresenteerd. Er is bijvoorbeeld een meerderheid in de Nederlandse Eerste en Tweede kamer nodig om besluiten goed te keuren, en bij referenda geldt de stem van de meerderheid. Dit is de essentie van het meerderheidsprincipe binnen een democratie. Deze vorm van besluit is een aantrekkelijke optie, aangezien het voor de hand liggend en simpel is. Daarnaast komt een overeenstemming met de meerderheid al dichter in de buurt van een democratisch ideaal dan een overeenstemming met de minderheid. Een alternatief antwoord voor de hierboven genoemde vraag is: zo veel mogelijk mensen. Dit is de essentie van het consensus principe. Dit principe komt overeen met het meerderheidsprincipe in het feit dat een meerderheid als beter wordt gezien dan een minderheid, maar bij consensus is een meerderheidsregel een minimum en wordt er gestreefd naar een het zo groot mogelijk maken van deze meerderheid.<sup>22</sup> Er kan worden gesteld dat een meerderheidsprincipe meer geschikt is voor regeren: er kunnen makkelijker keuzes worden gemaakt doordat de 'obstakels' van een oppositie niet aanwezig

---

<sup>21</sup> Urfalino, P., 'The mechanisms of collective decision-making', Paper presented during workshop at *Adriano Olivetti Foundation*, Rome, April 29, 2006, 1.

<sup>22</sup> Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, (New Haven, 2012), 3.

zijn. Een consensus principe is echter beter voor representatie: minderheidsbelangen worden meegenomen in besluiten en iedereen wordt over het algemeen beter gerepresenteerd.<sup>23</sup>

### **Besluitvorming binnen burgerconsultaties**

Hoe zit het dan met een burgerconsultaties? Bij dit soort evenementen is maar een heel klein deel van de bevolking aanwezig om inzicht te geven in de ideeën, zorgen en meningen die er spelen. Echter is het natuurlijk niet mogelijk voor burgers om een standpunt in te nemen die het gemiddelde van de bevolking representeert, maar representeren zij hun eigen standpunten. Het is dus van belang dat de aanwezigen een redelijke evenredige afspiegeling zijn van een samenleving om uiteindelijk gerechtvaardigde consultatie te bieden. Op dit deel van representatie zal in het volgende hoofdstuk verder worden ingegaan, maar dit is wel een belangrijke voorwaarde voor de besluitvormen consensus en meerderheidsstemming om uiteindelijk een gerechtvaardigd besluit te kunnen nemen.

Zoals ook is genoemd, zijn de twee besluitvormen geschikt binnen een verschillende context. Een meerderheidsstemming is geschikt wanneer er snel besluiten moeten worden genomen, maar ook wanneer er een besluit nodig is tussen twee of enkele opties en een consensus hierbij niet mogelijk of overbodig is. Denk bijvoorbeeld aan het kiezen van een voorzitter voor een consultatie. Het principe dat achter deze redenering zit, is dat er een sluitend, dan wel een zeer sterke verantwoording mogelijk is voor het uitsluiten van alternatieven besluiten. Als we verder gaan op het gegeven voorbeeld, geldt dat het niet mogelijk is om een bepaalde middenweg te nemen: er moet maar één voorzitter gekozen worden en het afwisselen van de twee populairste kandidaten is overbodig en zorgt juist voor onduidelijkheid. Aan de andere kant is consensus geschikt wanneer er veel verschillende en/of erg complexe besluitmogelijkheden zijn. Dit kunnen bijvoorbeeld besluiten zijn over milieukwesties, waar veel verschillende handswijze mogelijk zijn. Hierbij is het vrij lastig om te verantwoorden dat alternatieven besluiten worden uitgesloten.

Wat naar voren komt binnen de verschillen tussen meerderheidsstemming en consensus, is dat de keuze voor een van de twee besluitvormen sterk afhankelijk is van het onderwerp waar een besluit over wordt genomen. Wanneer een onderwerp erg specifiek en afgebakend is, is het mogelijk om een meerderheidsstemming te gebruiken voor het nemen van een besluit. Binnen het specifieke onderwerp, is het vaak verklaarbaar waarom de alternatieve keuze wordt uitgesloten. Het is belangrijk om te constateren of het specifieke onderwerp daadwerkelijk

---

<sup>23</sup> Lijphart, A., *Patterns of Democracy*, 274.



afgebakend is. Denk bijvoorbeeld aan het kiezen van straatnamen. Wanneer er bij elke straat in Nederland gestemd zou mogen worden naar wie deze vernoemd wordt, zullen de meeste straten vernoemd worden naar mensen uit de beleveniswereld van de witte Nederlander. Hoewel het stemmen voor een straatnaam een specifiek en afgebakend onderwerp lijkt, heeft de benaming van straten ook sterk te maken met representatie, interpretatie van het verleden en onze sociaal-politieke orde.<sup>24</sup> De naamgeving van straten lijkt afgebakend maar heeft ook te maken met erg complexe onderwerpen, waardoor een consensus geschikter lijkt.

Bij een consensus is het mogelijk om de standpunten van minderheden mee te nemen. Dit is van belang wanneer het over onderwerpen gaan die erg complex en breed zijn. Zoals is benadrukt, is dit het geval bij het geven van straatnamen. Het geven van straatnamen in de publieke ruimte gaat gepaard met processen als representatie en het vormen van een nationaal narratief. Het meenemen van de stem van de minderheid zou het een stuk democratischere besluitvorming maken. Zeker binnen burgerconsultaties, waar vaak maar een klein deel van de bevolking inspraak kan hebben, is het belangrijk om van consensus gebruik te maken aangezien er een kleinere verscheidenheid aan meningen kan worden gerepresenteerd. Bij het kiezen van besluitvorming binnen burgerconsultaties moet er dus een afweging plaatsvinden aan de hand van de het onderwerp waar over besloten wordt. Kan er worden beargumenteerd dat de mening van de minderheid wordt uitgesloten? Het onderwerp zou hierbij duidelijk een specifiek en afgebakend onderwerp dienen te zijn, voordat dit mogelijk is.

Een burgerconsultatie heeft niet altijd een direct beleidsverandering of beleidsvorming tot gevolg. Het is eveneens mogelijk dat een burgerconsultatie wordt gebruikt voor het geven van advies. Binnen dit proces is er ook sprake van een meerderheidsprincipe en consensus, maar dan binnen het inzicht geven in de ideeën die er spelen in de maatschappij. Consensus kan hier worden gebruikt om een uitgebreid overzicht te geven van de verschillende ideeën die er spelen. Aan de andere kant, kan een meerderheidsstemming inzicht geven in welke onderwerpen als het meest belangrijk worden gezien, of welke mening het meest wordt genoemd. Voor het geven van advies geldt ook dat het onderwerp waar advies over wordt gegeven, bepalend is voor welke vorm er wordt gekozen. Voor een complex onderwerp komt het van pas om duidelijk te maken welke meningen er spelen, zodat met deze verschillende meningen rekening kan worden gehouden. Voor afgebakende onderwerpen kan er advies worden gegeven welke mening als het meest belangrijk wordt gezien en waar dus meer op zou

---

<sup>24</sup> Azaryahu, M., 'The power of commemorative street names', *Environment and Planning D: Society and Space*, 14(1996)14, 311-330.

moeten worden gefocust. Als het dus gaat om een niet bindende consultatie, kan er ook gebruik worden gemaakt van het principe dat een meerderheidsprincipe passend is bij afgebakende onderwerpen en consensus bij bredere onderwerpen. Ofwel, kan in het geven van advies worden beargumenteerd dat de mening van de minderheid niet wordt meegenomen.

### **Twee referendums**

Dat de keuze voor een besluitvorm ingewikkeld kan zijn, wordt duidelijk bij het analyseren van referendums. Deze vorm van burgerconsultatie heeft betrekking op de gehele stemgerechtigde bevolking. Omdat het om zo'n groot aantal mensen gaat, is het onmogelijk om een consensus te kunnen vinden. Referendums maken daarom gebruik van een vraag waarbij er een meerderheid kan worden gevormd, het gaat dan om een vraag waarbij er wordt gekozen uit twee antwoorden. Doordat er maar twee antwoorden mogelijk zijn bij een referendum, zorgt dit er vaak voor dat het publiek slecht geïnformeerd is en er weinig publieke reflectie plaatsvindt doordat de vraag van zichzelf al erg gestuurd is. Daarnaast zijn de twee gegeven opties vaak onvolledig in de beschrijving van het uiteindelijke beleid en zorgt de media-aandacht bij referendums vaak voor focus op sensatie in plaats van inhoud. Echter, het is een recht van burgers (wat al veel toepassing kent wereldwijd) om direct invloed te hebben op beleid waardoor het waarschijnlijk niet zomaar zal worden opgegeven.<sup>25</sup>

In Nederland was het referendum over het associatieverdrag tussen Oekraïne en de EU een goed voorbeeld van een referendum dat vol in de aandacht van de media stond. De vraag die werd gesteld was: 'Bent u voor of tegen de wet tot goedkeuring van de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne?'. Het 'ja' en 'nee' kamp bestonden vooral uit vóór- of tegenstanders van de EU in plaats van dat de inhoud van het verdrag als leidraad werd genomen.<sup>26</sup> Het referendum was een raadgevend referendum, waardoor de gevolgen van deze tweestrijd beperkt bleven tot het meten van de mening van de bevolking en het vergroten of verkleinen van legitimiteit voor de keuze van beleid. Doordat het referendum alleen raadgevend was, was een meerderheidsstemming in dit geval wel bruikbaar om zo de mening van de bevolking te kunnen peilen.

Bij een ander recent referendum in het Verenigd Koninkrijk was dit niet het geval. Het Brexit referendum was aangekondigd als een raadgevend referendum, maar er werd door de

---

<sup>25</sup> Gastil, J., Richards, R., 'Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies', *Politics & Society*, 41(2013)2, 253-281, 254.; Kummeling, H.R.B.M., 'Het ongemak van de representatieve democratie met de burger', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, (2016)3 221-241, 227.

<sup>26</sup> Mamadouh, V., Wusten van der, H., 'Nog geen peil op te trekken: referendum over associatieverdrag met Oekraïne', *Geografie*, 25(2016)4, 23-26, 23, 24.

regering aangegeven dat ze de uitslag zouden respecteren.<sup>27</sup> Dus de Britse premier Cameron trad af, en het Brexit proces werd ingezet nadat een kleine meerderheid van de stemmers aangaf de EU te willen verlaten. Bij dit referendum werd ook een vraag gesteld waarbij twee antwoorden mogelijk waren: *'Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?'*. Hoe afgebakend de vraag ook was, er kon aan de hand van deze vraag geen rekening worden gehouden met de grote verscheidenheid aan gevolgen van de *'leave vote'* voor het land en de Britse inwoners. Zoals al is genoemd is bij een vraag met twee mogelijke antwoorden, het aangaan van een diepgaande en geïnformeerde publieke discussie vaak niet mogelijk. Waar het referendum in Nederland één associatieverdrag van de EU besloeg, ging dit referendum over het volledige EU-lidmaatschap wat een veel grotere invloedssfeer heeft. Het reduceren van het EU-lidmaatschap tot de genoemde vraag waarna al een kleine meerderheid de doorslag kon geven, was niet een passende methode voor het nemen van een besluit. Deze twee voorbeelden van een referendum als burgerconsultatie laten vooral zien dat de keuze voor een besluitvorm complex kan zijn. Er moet rekening worden gehouden met hoe veel mensen er meedoen aan de consultatie, of de representatie voldoende is, hoe complex het onderwerp is, of het een bindende of adviserende consultatie is enzovoorts. Het belangrijkste principe waar aan kan worden vastgehouden, is of er beargumenteerd kan worden dat de minderheid bij een consultatie wordt uitgesloten van de besluiten die uiteindelijk worden genomen of de adviezen die worden gegeven.

Om deze conclusie nog eens terug te koppelen naar de burgerconsultaties op Europees niveau, kan er nogmaals worden gekeken naar de *European Citizens' Consultations* die ook in het vorige hoofdstuk zijn besproken. Daar is genoemd dat in het overkoepelende rapport voor de Europese Raad, vooral de hoofdlijnen en belangrijkste onderwerpen werden besproken die volgde uit de evenementen binnen alle lidstaten. Voornamelijk werden in de rapporten de volgende uitdrukkingen gebruikt: 'in het algemeen', 'veel burgers', 'de vaakst gegeven antwoorden' en 'deelnemers wilden vaak'.<sup>28</sup> Het eindproduct van de burgerconsultaties en hetgeen wat uiteindelijk wordt teruggekoppeld naar de EU lijkt dus de stem van de meerderheid te zijn. In het rapporteren is er dus vooral sprake van een meerderheidsprincipe. Bij een overkoepelend rapport wat de conclusies uit alle lidstaten moet omvatten, lijkt in eerste instantie het benoemen van hoogtepunten en grote lijnen een logische keuze. Toch zou het een

---

<sup>27</sup> Hayton, R., 'British conservatism after the vote for Brexit: The ideological legacy of David Cameron', *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(2018)1, 223-238, 233.

<sup>28</sup> Europese Commissie, *Bijdrage van de Europese Commissie aan de Europese Raad: Burgerdialogen en burgerraadplegingen, voortgangsverslag*, 11 december 2018. [https://ec.europa.eu/info/progress-reports-citizens-dialogues-and-consultations\\_nl](https://ec.europa.eu/info/progress-reports-citizens-dialogues-and-consultations_nl)

waardevolle toevoeging kunnen zijn om dieper in te gaan op de onderwerpen die voorbijkomen bij de verschillende consultaties. Of juist onderwerpen te bespreken die niet vaak voorbijkomen om de discussie binnen Europa te verbreden. Als het hiervoor benoemde principe wordt aangehouden, had de EU in dit geval een duidelijke afweging moeten maken en het gebruik van een meerderheidsprincipe moeten beargumenteren.

### Hoofdstuk 3: Politieke gelijkheid

Zoals ook al in de inleiding werd genoemd, geldt voor een goed functionerende democratie dat iedere volwassene invloed moet kunnen hebben op het politieke bestuur. Gelijkheid als democratische voorwaarde kent een lange ontstaansgeschiedenis, waarbij voor het overgrote deel van deze geschiedenis, gelijkheid niet bestond. Een vaak genoemd uitgangspunt is de Atheense democratie, waar alleen Atheense mannen met de juiste achtergrond invloed hadden op het bestuur van de samenleving.<sup>29</sup> Verdere uitbreiding van het democratisch recht volgde uit sociale strijd en voorzag dat vooroordelen op basis van gender, ras en eigendommen in onroerend goed door de tijd heen uit de wettelijke context verdwenen.<sup>30</sup> Dit ‘democratisch recht’ wordt vaak vertaald naar het recht om te stemmen, maar een democratie is niet alleen hier op gebaseerd. Een gelijke kans om deel te nemen aan het publieke debat is wellicht een meer omvattende definitie. Maar is het daadwerkelijk mogelijk om iedereen in een samenleving deel te laten nemen in een publiek debat?

In een samenleving waarbij participatie een keuze is, blijkt dat er geen evenredige verdeling is wie er uiteindelijk gebruik maakt van het recht op participatie. Minderheden, jongeren en armen zijn over het algemeen groepen die duidelijk minder vaak deelnemen in het publieke debat. Zelfgekozen deelname leidt zo goed als zeker tot ongelijkheid in het publieke debat. Individuen die een sterke mening hebben over problematiek, hier betrokken bij zijn, of hier specifiek belang bij hebben, zijn vaak degene die zullen deelnemen.<sup>31</sup> Om deze problemen tegen te gaan zou er gekozen kunnen worden voor het verplicht stellen van deelname, zoals de stemplicht. Verplichte deelname brengt echter ook problemen met zich mee, bijvoorbeeld dat de kwaliteit van politiek deelname laag wordt doordat er geen goed geïnformeerde discussie kan plaatsvinden of geen goed geïnformeerde keuzes kunnen worden gemaakt.<sup>32</sup>

Een bruikbare oplossing zou *random sampling* kunnen zijn. Ten eerste valt hiermee het probleem weg dat specifieke groepen in de samenleving sterker gerepresenteerd zijn. De uiteindelijke groep is in theorie een eerlijke representatie van de meningen en demografieën in een maatschappij. Omdat er gebruik wordt gemaakt van een kleinere groep waarin veel verschillende meningen en achtergronden worden gerepresenteerd, geeft dit de mogelijkheid

---

<sup>29</sup> Manville, P.B., *The origins of Citizenship in Ancient Athens*, (Princeton, 1997), 4, 8. Kochenov, D., *Citizenship*, (Cambridge, 2019).

<sup>30</sup> Fishkin, J.S., *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*, (Oxford, 2018), 15.

<sup>31</sup> Fishkin, J.S., *Democracy When the People Are Thinking*, 16.

<sup>32</sup> McAllister, I., ‘Civic Education and Political Knowledge in Australia’, *Australian Journal of Political Science*, 33(1998)1, 7-23, 1, 2.

om in ideale omstandigheden de dialoog aan te gaan.<sup>33</sup> Het kunnen aangaan van een dialoog biedt vervolgens een oplossing voor het tweede genoemde probleem, ongeïnformeerde participatie. In de dialoog is het mogelijk om deelnemende individuen in te lichten over de problematiek die wordt besproken. Op deze manier bestaat er een dialoog tussen burger en politiek en ook tussen burgers zelf. In de politiek, zeker op nationaal niveau, gaat het vaak om de 'performance'; het halen van de media, houden aan de partijdiscipline, vaststaande standpunten verdedigen, campagne voeren et cetera. Burgers behartigen alleen de belangen van henzelf en kunnen ook hun standpunt zonder problemen aanpassen.<sup>34</sup>

In theorie ontstaat er door zo'n burgerconsultatie een soort utopische microdemocratie waarbij iedereen goed is geïnformeerd en er een juiste representatie van de bevolking aanwezig is. Het is echter wel cruciaal dat de loting van burgers op de juiste manier gebeurt zodat een goede representatie kan worden gegarandeerd. Er moet dus een geratificeerde lotingsmethode worden gebruikt met vooraf ingedeelde subgroepen op basis van leeftijd, geslacht, etniciteit, onderwijskwalificatie en woonplaats. Om de participatiedrempel vervolgens laag te houden zouden er eveneens bepaalde onkostenvergoeding moeten worden aangeboden. De kwaliteit van dit proces moet eveneens worden gewaarborgd aan de hand van strikte spelregels en onder de begeleiding van een professionele en onpartijdige moderator.<sup>35</sup> Deze regels zijn onder andere: het geven van neutrale informatie en het afbakenen van regels over respect, wederkerigheid, spreektijd, volgorde en besluitvormen.<sup>36</sup> Deze insteek staat in schril contrast met een referendum, waar het gaat om de kwantiteit van participatie in plaats van de kwaliteit en stellingen worden gereduceerd tot een tweedeling in plaats van uitgebreid bediscussieerd.

Toch kan er ook kritiek worden gegeven op deze vorm van burgerparticipatie. Door het mechanisme van loting is wel een representatief deel, maar ook alleen een klein deel van de bevolking aan het woord. Daarnaast ontstaat er een kloof tussen de groep burgerconsultanten en de rest van de bevolking doordat er een verschil bestaat tussen het afgewogen oordeel van de een en de ongefilterde, ruwe mening van de ander. Democratie op basis van burgerconsultaties noemt politiek filosoof Christine Lafont dan ook een sluiproute om een moeizaam maar volledig democratisch proces te vermijden. Echt democratische hervormingen komen altijd voort uit sociale en politieke strijd en daar zijn geen binnendoorweggetjes voor te

---

<sup>33</sup> Fishkin, J.S., *Democracy When the People Are Thinking*, 18.

<sup>34</sup> Koekkoek, R., 'De beloftes en valkuilen van gelote burgerraden', *De Nederlandse Boekengids*, <https://www.nederlandseboekengids.com/20210319-rene-koekkoek/>

<sup>35</sup> Gastil, J., Richards, R., 'Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies', *Politics & Society*, 41(2013)2, 253-281, 253.

<sup>36</sup> Koekkoek, R., 'De beloftes en valkuilen van gelote burgerraden'.

nemen, vindt zij.<sup>37</sup> Daarnaast wordt er geen gehoor gegeven aan mensen die uit zichzelf willen meepraten over bepaalde problematiek. Zoals ook in het eerste hoofdstuk is genoemd, is deliberatie een belangrijke democratische voorwaarde. Wanneer individuen die de dialoog aan willen gaan hier niet de kans voor krijgen, wordt een belangrijk principe over het hoofd gezien en speelt het frustratie in de hand. Burgerconsultaties op basis van *random sampling*, moet dus een van de middelen zijn voor politieke gelijkheid. Participatie over de gehele breedte van de bevolking, waaronder referendums en vrijwillige consultatie, blijven belangrijk voor een volledige politieke gelijkheid.<sup>38</sup>

### **Ierse abortuswet**

De manier waarop de abortuswetgeving in Ierland in 2018 werd aangepast is een goed voorbeeld van een burgerconsultatie op basis van loting, ingebed in een bredere democratie. Aan de hand van een burgerconsultatie gevolgd door een referendum, werd het verbod op abortus uit de Ierse grondwet geschrapt. Alle grondwettelijke aanpassingen in Ierland moeten namelijk worden bekrachtigd door een referendum. Het schrappen van een verbod op abortus kent een lange aanloop, waarbij in 1983 een referendum juist dit verbod vastlegde in de grondwet. Hoewel voor 1983 abortus al wettelijk verboden was, wilde conservatieve groepen hiermee voorkomen dat deze wetgeving kon worden omzeilt of makkelijk kon worden aangepast. Het vastleggen van een abortusverbod in de grondwet werd met 66.9% aangenomen tijdens het referendum in 1983.<sup>39</sup>

Niet heel veel later in 1992, werden er drie andere referendums gehouden omtrent het amendement over abortus. Deze referendums lieten zien dat er een in ieder geval gedeeltelijke verandering had plaatsgevonden rondom het onderwerp. Twee referendums besloegen het recht om te mogen reizen en het recht op informatie over abortus, en werden beide aangenomen met 62% en 60% respectievelijk. Het derde referendum wilde een amendement toevoegen dat het risico op zelfmoord van de moeder als een ongegronde reden voor abortus zou aanwijzen. Dit referendum werd afgewezen met 65%. De referendums werden uitgeschreven naar aanleiding van een uitspraak van de rechtbank die zwangerschapsbegeleiders en studentenverenigingen verbood om informatie over abortus te verspreiden. Een tweede aanleiding was een uitspraak

---

<sup>37</sup> Lafont, C., *Democracy without Shortcuts: A participatory Conception of Deliberative Democracy*, (Oxford, 2020), 111, 112, 133.

<sup>38</sup> Koekkoek, R., 'De beloftes en valkuilen van gelote burgerraden'.

<sup>39</sup> Elkind, J.A., Farrell, D.M., Marien, S., Reidy, Suiter, J., 'The death of conservative Ireland? The 2018 abortion referendum', *Electoral Studies*, 65(2020), 1-11, 4.; Field, L., 'The abortion referendum of 2018 and a timeline of abortion politics in Ireland to date', *Irish Political Studies*, 33(2018)4, 608-628, 609.

van het hooggerechtshof dat een meisje van veertien alsnog toestond om naar het buitenland te reizen voor een abortus nadat ze was verkracht door de vader van een vriend. Hierbij werd een voorgaande uitspraak teruggedraaid omdat er risico bestond op zelfmoord van de moeder terwijl de grondwet beschreef dat naast het recht op leven van een kind, ook een gelijk recht op leven van de moeder bestond.<sup>40</sup>

Ierse politici durfde in de periode na de referendums hun vingers niet te branden aan dit omstreden onderwerp. Toch bleef het onderwerp op de politieke agenda vanwege meerdere schokkende medische en ethische complicaties die zich bleven voordoen waarbij vrouwen een abortus werd geweigerd. Tijdens de formatie van de Ierse overheid in 2016 werd abortus opnieuw besproken in het nationale parlement en werd er besloten om een ‘*Citizens’ Assembly*’ te vormen met abortus als hoofdonderwerp. De volksvergadering zou bestaan uit 100 deelnemers waarvan 1 voorzitter (rechter Mary Laffoy) en 99 burgers gekozen door middel van gewogen loting. Als eerste werd er 89 uur aan materiaal en informatie gedeeld over het onderwerp. Dit waren bijvoorbeeld rapporten van medische, ethische en rechtelijke experts, persoonlijke getuigenissen van individuen die waren geschaad door de grondwet in kwestie en presentaties van belangengroepen van beide kanten in het debat. Ook waren er interactieve onderdelen zoals feedbacksessies en vragenrondes. Vervolgens waren er zes verschillende stemrondes met vragen betreffende: het aanpassen of verwijderen van het specifieke amendement, het toelaten van wetgeving voor legale abortus, op welke gronden abortus toegestaan zou moeten zijn en tot hoe ver in de zwangerschap dit toegestaan zou moeten zijn. De uitkomst van deze burgerraad was een set aan aanbevelingen tot het sterk liberaliseren van de abortuswetgeving. Deze aanbevelingen werden vervolgens voor een groot deel overgenomen door een gezamenlijk comité van de Ierse Eerste en Tweede kamer. Door deze aanbevelingen werd er een referendum over het onderwerp uitgeroepen wat voorgaande amendementen zou schrappen en zou vervangen door het toestaan van wetgeving voor abortus. Dit referendum werd met een 66,4% meerderheid aangenomen.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Elkind, J.A., Farrell, D.M., Marien, S., Reidy, Suiter, J., ‘The death of conservative Ireland? The 2018 abortion referendum’, 4.; Field, L., ‘The abortion referendum of 2018 and a timeline of abortion politics in Ireland to date’, 610, 611.

<sup>41</sup> Elkind, J.A., Farrell, D.M., Marien, S., Reidy, Suiter, J., ‘The death of conservative Ireland? The 2018 abortion referendum’, 4.; Field, L., ‘The abortion referendum of 2018 and a timeline of abortion politics in Ireland to date’, 615, 616, 617, 618.; Koekkoek, R., ‘De beloftes en valkuilen van gelote burgerraden’.; Laffoy, M., *First Report and Recommendations of the Citizens’ Assembly: The Eight Amendment of the Constitution*, 29 juni 2017, 2, 3, 4.



Waar Ierse politici zich niet durfde uit te laten over dit controversiële onderwerp en het voor onrust binnen politieke partijen zorgde, waren het burgers die zich individueel konden uitspreken in de *Citizens' Assembly*. Een combinatie van gestuurde loting, structurering van het debat, onpartijdige begeleiding en een referendum als vervolgstap maken het democratisch proces in Ierland een goed voorbeeld van politieke gelijkheid waarbij zowel kwaliteit van het deliberatieve debat als een brede democratie aan bod kwam. Hierdoor kent de besproken grondwetswijziging een enorm sterke legitimiteit en een hoog democratisch gehalte. Binnen de EU zouden er eveneens vergelijkbare consultaties kunnen worden georganiseerd. Er zouden in dat geval zowel evenementen op basis van loting en open evenementen moeten worden georganiseerd. Ook zouden bepaalde spelregels voor alle gelote evenementen moeten worden vastgesteld om de kwaliteit te kunnen waarborgen en om de consultaties van verschillende landen te kunnen vergelijken. Wat een burgerconsultatie in de beschreven casus zo geschikt maakte, is dat het om een afgebakend onderwerp ging. Dit blijkt zeker zo in vergelijking met de *European Citizens' Consultations*, waar de uiteindelijke aanbevelingen zeer algemene en ongefundeerde punten bevatte door de grote verschillen in werkwijzen tussen landen en de grootte verscheidenheid aan onderwerpen. Wel was er bij de *European Citizens' Consultations* sprake van zowel consultaties op landelijk niveau, als een enquête op Europees niveau. Deze combinatie is een goede stap richting het inbedden van de consultaties in het bredere debat met ingang voor iedere burger.

Het organiseren van Europese burgerconsultaties op basis van loting is een goede oplossing om politieke gelijkheid te garanderen en zo het democratisch gehalte te verhogen. Het is wel van belang dat deze geselecteerde burgerconsultaties worden ingebed in een breder democratisch proces wat voor iedere burger toegankelijk is. Op Europees niveau kan dit bijvoorbeeld door open enquêtes en online platformen te initiëren. Binnen lidstaten kunnen er ook open burgerconsultaties worden georganiseerd om gehoor te geven aan vrijwillige participatie.

## Hoofstuk 4: *Digitale tools*

De discussie over wat het internet en digitale middelen voor de politiek zou kunnen betekenen, is al een lange tijd gaande. Binnen dagelijkse politieke zaken worden digitale middelen ook al volop gebruikt (campagne, communicatie, onderzoek et cetera). Tot de jaren '90 van de vorige eeuw, was de discussie over digitale mogelijkheden gevoed met grote verwachtingen. Het internet als publieke ruimte, zou politieke discussie tussen iedere burger mogelijk maken en zou burgers een stem geven om zo de bestaande politieke hiërarchie te doorbreken. De digitalisering van de maatschappij zou voor grote verbeteringen kunnen zorgen binnen politieke representatie, deliberatie en legitimiteit. Echter moesten de verwachtingen van digitale middelen worden bijgesteld in latere decennia. Zeker in het geval van politieke campagnevoering en communicatie zijn er grote dilemma's ontstaan. Een van deze dilemma's is het verspreiden van misinformatie of schadelijke informatie onder burgers. Ten tweede ontstaan er online filterbubbels doordat persoonlijke data wordt verzameld via algoritmes en dit leidt tot het ontstaan van informatiekaders waar individuen in blijven. Een gevolg hiervan is dat er sterke verdeeldheid ontstaat en dat burgers niet openstaan voor kennis wat hun belevingswereld tegensprekt. Dit soort processen zijn juist het tegenovergestelde van het ideaal van een *bottum-up*, open debat en zijn juist een *top-down* sturing van het debat door exploitatie van persoonlijke gegevens.<sup>42</sup>

Ondanks dat digitale middelen niet de overbrugging bleken te zijn die sommigen voor ogen hadden, is het nog steeds mogelijk om aan de hand van digitale middelen een democratie te versterken. Dit is ten eerste van belang aangezien we leven in een digitaliserende maatschappij. Hierdoor wordt er meer mogelijk voor democratische processen via ondersteuning van digitale middelen. Daarnaast kan de democratie niet om digitalisering van de wereld heen en moet er worden gekeken hoe hierop kan worden geanticipeerd. Online interactie kan zorgen voor transparantie, sociale groepen (vooral minderheden) een stem geven en laagdrempelige participatie verlagen. Zeker op Europees niveau is er sprake van een democratisch tekort vanwege de complexiteit van het beleidsproces in de EU, het gebrek aan legitimiteit van hun macht en het gebrek aan directe interactie en reactie tussen en op burgers.

---

<sup>42</sup> Hennen, L., Korthagen, I., Keulen, van I., Aichholzer, G., Linder, R., Nielsen, R.Ø., 'Introduction', In: Hennen, L., Keulen, van I., Korthagen, I., Aichholzer, G., Linder, R., Nielsen, R.Ø., (red.), *European E-Democracy*, (Cham, 2020), 1-8, 1, 2, 3.; Zuiderveen Borgesius, F.J., Trilling, D., Möller, J., Bodó, B., Vreese, de C.H., Helberger, N., 'Should we worry about filter bubbles?', *Internet Policy Review*, 5(2016)1, 1-16, 1.; Kneuer, M., 'E-democracy: A new challenge for measuring democracy', *International Political Science Review*, 37(2016)5, 666-678, 667.

Digitale middelen zouden hier een hulpmiddel kunnen zijn om dit tekort te verhelpen. Daarnaast speelt mee dat de meeste meningsvorming over de EU plaatsvindt binnen de context van nationale media. Het is niet mogelijk om uitwisseling te laten plaatsvinden tussen de nationale media van alle lidstaten vanwege onder andere de taalbarrière. Het is dus aan de EU zelf om digitale media en andere tools te ontwikkelen om pan-Europese politieke communicatie te realiseren.<sup>43</sup> Het gebruik van digitale tools is dus enorm belangrijk binnen een Europese context. Voor burgerconsultaties geldt dit eveneens. Er zal daarom per besproken onderdeel van de voorgaande hoofdstukken worden gekeken naar welke digitale tools inzetbaar kunnen zijn om de onderdelen van een democratische burgerconsultatie te ondersteunen.

### **Deliberatieve besluitvorming**

Deliberatieve besluitvorming gaat over de interactie tussen een institutie en burgers. Een dialoog moet dus mogelijk worden gemaakt. Dit is gemakkelijker in een offline vorm door middel van verbale communicatie dan aan de hand van geschreven tekst, dit blijkt ook uit onderzoek van Davies en Chandler.<sup>44</sup> Binnen de context van een lidstaat is het daarom raadzaam om burgerconsultaties fysiek te laten plaatsvinden. Wat echter al is benoemd, is dat op Europees niveau problemen als taalbarrières, geografische overbrugging en overheersende nationale structuren, fysieke evenementen bemoeilijken en hier dus online alternatieven een oplossing kunnen vormen. Voor deliberatie is dit vooral in de vorm van online forums en debatplatformen waar zowel interactie tussen burgers mogelijk is, als interactie tussen burger en bestuurder. Een voorbeeld van zo'n platform is van het project *Better Reykjavik* uit de IJslandse hoofdstad. Na een sterke daling in het vertrouwen in het IJslandse parlement werd er door een non-profit organisatie een online, open-source, *crowdsourcing* tool ontwikkeld waar burgers innoverende ideeën op stadsniveau met elkaar konden uitwisselen. De nieuwgevormde regering vroeg de ontwikkelaars van het platform in 2010 of ze dit platform wilde maken voor de gemeenteraad van Reykjavik. Geregistreerde gebruikers konden deelnemen aan het platform door ideeën te delen, te debatteren en elkaars ideeën te beoordelen. De laatste werkdag van iedere maand werden de vijf meest populaire ideeën besproken in de gemeenteraad en werd de uitkomst

---

<sup>43</sup> Kneuer, M., 'E-democracy: A new challenge for measuring democracy', 667.; Hennen, L., Korthagen, I., Keulen, van I., Aicholzer, G., Linder, R., Nielsen, R.Ø., 'Introduction', 4.; Hennen, L., 'E-democracy and the European Public Sphere', in: Hennen, L., Keulen, van I., Korthagen, I., Aichholzer, G., Linder, R., Nielsen, R.Ø., (red.), *European E-Democracy in Practice*, (Cham, 2020), 47-91, 48.

<sup>44</sup> Davies, T., Chandler, R., 'Online deliberation design: Choices criteria and evidence', in: Nabatchi T., Gastil, J., Leighninger, M., Weiksner, G.M., (red.), *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*, (New York, 2013), 103-131.

hiervan gepubliceerd op het platform. In de eerste drie jaar na het lanceren van het platform zijn er al meer dan 150 projecten van burgers goedgekeurd door de gemeenteraad.<sup>45</sup>

Deze tool heeft enige overeenkomsten met het bestaande Europese burgerinitiatief waar mensen online, wanneer breed ondersteund, een initiatief op de Europese agenda kunnen zetten. Echter, een burgerinitiatief moet aan veel eisen voldoen voordat het door het Europees Commissie zal worden besproken. Ook zijn er geen standaard periodes, zoals in Reykjavik, waarin hoe dan ook initiatieven besproken zullen worden en er een reactie zal worden gegeven. Hierdoor zorgt het platform in Reykjavik voor veel meer interactie tussen burger en institutie. De vorm van een online platform waar deze interactie plaatsvindt kan voor Europese burgerconsultaties ook worden gebruikt. Een dergelijk platform kan op internationaal niveau genoemde barrières overbruggen, wanneer er ook daadwerkelijk interactie wordt gegarandeerd. Ook al is *Better Reykjavik* vooral bedoeld voor kleinere projecten binnen een stad, kan een dergelijk platform worden ontwikkeld op Europese schaal waar burgers hun ideeën over bestaand of nieuw Europees beleid kunnen delen. De tool kan een breed deliberatief proces op gang brengen en een brug slaan tussen Europese burgers en bestuurders. Een dergelijk digitaal middel kan bijvoorbeeld worden ingezet als overkoepelend proces binnen burgerconsultaties, naast de fysieke deliberatieve evenementen op nationaal niveau.

### **Meerderheidsprincipes en consensus**

Binnen stemprocessen is niet alleen de uitkomst belangrijk, maar ook het proces zelf. Vooral een bindend stemproces moet aan specifieke eisen voldoen om een eerlijke uitslag te garanderen. Met digitaal stemmen is dit nog altijd moeilijk om voor elkaar te krijgen, daarom zouden digitale middelen binnen besluitprocessen het beste kunnen worden gebruikt wanneer deze niet bindend zijn. Voorbeelden van deze middelen voor meerderheidsstemmingen zijn online polls en stemfuncties binnen online agendering.<sup>46</sup> Voor consensus lijkt het een stuk lastiger om verrijkende digitale middelen in te zetten. Consensus gaat in essentie over debatteren en compromissen sluiten, wat in een fysieke omgeving gemakkelijker is dan in een online omgeving. Toch kan een digitaal middel wel een bijdrage leveren in het proces van consensus, namelijk door het blootleggen van verbogen consensus.

---

<sup>45</sup> Davies, J., Procter, R., 'Online platforms of public participation: a deliberative democracy or a delusion?', *Proceeding of the 13<sup>th</sup> international Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, 23-35 september 2020, Athene, 751

<sup>46</sup> Aicholzer, G., Rose, G., 'Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation', in: Hennen, L., Keulen, van I., Korthagen, I., Aicholzer, G., Linder, R., Nielsen, R.Ø., (red.), *European E-Democracy in Practice*, (Cham, 2020), 93-140, 106.

In Taiwan werd in 2014 het project vTaiwan gelanceerd waarbij online en offline consultatieprocessen moesten zorgen voor consensus over nationale politieke onderwerpen. Een van de online tools die hiervoor werd gebruikt was *Pol.is*. *Pol.is* is een platform waar grote groepen burgers hun mening kunnen uiten en waar zij vervolgens, door het gebruik van kunstmatige intelligentie, worden geclusterd in ‘meningsgroepen’. Er kunnen door deelnemers meningen worden geplaatst, er kunnen hier reacties op worden gegeven en er kan gestemd worden met ‘eens’, ‘oneens’, en ‘pas’. Vervolgens worden algoritmes gebruikt om in *real time* clusters van gelijkgestemden te vormen. Hierna worden er meningen uitgelicht die overlappen binnen deze clusters en tussen de clusters, om zo te laten zien dat er meer overeenkomsten zijn dan voorheen doet voorkomen. Deze tool visualiseert hoe verschillende meningen en redeneringen toch overeenkomsten kennen, waardoor er legitieme beslissingen met een breed draagvlak kunnen worden genomen.<sup>47</sup> Het gebruik van deze tool voor consensus en online tools voor meerderheidsstemming zijn ook binnen adviserende burgerconsultaties inzetbaar. Bijvoorbeeld wanneer er binnen consultaties moet worden gestemd over het samenstellen van een concluderend rapport. Doordat besluitvorming online plaatsvindt geeft dit ten eerste aan meer mensen de mogelijkheid om deel te nemen. Ten tweede is het binnen *Pol.is* mogelijk om met duizenden mensen tegelijk deel te nemen en zou het dus op internationaal niveau mogelijk zijn om hier gebruik van te maken. Het versnelt daarnaast het proces van consensus en de technologie maakt het mogelijk om overeenkomsten bloot te leggen die wellicht binnen een fysieke discussie over het hoofd zouden worden gezien.

### **Politieke gelijkheid**

Zoals hiervoor is benoemd, zorgen digitale tools er voor dat meer mensen zouden kunnen deelnemen aan democratische processen. Digitale participatie is laagdrempelig en is mogelijk vanuit elke plek. Theoretisch gezien, zouden deze tools dus bijvoorbeeld zorgen voor een hogere opkomst bij verkiezingen, een groter aantal burgerinitiatieven en meer deelnemers bij inspraakmogelijkheden. In onderzoek is er echter nog geen direct verband gevonden tussen digitale democratie en een verhoogde participatie van burgers. Dit is gebaseerd op participatie op nationaal niveau.<sup>48</sup> Op Europees niveau zou dit wellicht anders kunnen zijn doordat allerlei

---

<sup>47</sup> Hsiao, Y.T., Lin S.Y., Tang, A., Narayanan, D., Sarahe, C., ‘vTaiwan: An empirical Study of Open Consultation Process in Taiwan’, *Proceedings of OOO, OOO, OOO*, 2, 3.; *The Computational Democracy Project*, Polis, <https://compdemocracy.org/Polis/>.

<sup>48</sup> Aicholzer, G., Rose, G., ‘Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation’, 112.; Stratu-Strelet, D., Gil-Gómez, H., Oltra-Badenes, R., Altra-Gutierrez, J.V., ‘Critical factors in the institutionalization of

barrières, die Europese offline participatie in de weg staan, worden weggenomen. Aan de andere kant bestaat er het probleem dat er juist grote verschillen zijn in toegang tot het internet of de ervaring met het werken met digitale middelen. Zeker binnen Europa bestaan er grote culturele, sociale en economische verschillen tussen en binnen landen, die de toegankelijkheid tot digitale middelen beïnvloeden.<sup>49</sup> Het is dan ook belangrijk dat deze verschillen in acht worden genomen door eveneens offline participatiemogelijkheden te organiseren. Een hybride aanpak van online en offline evenementen en onderdelen van burgerparticipatie zullen uiteindelijk politieke gelijkheid het beste faciliteren. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat bij het gebruik van een online tool voor het aandragen van nieuwe ideeën voor Europees beleid, er ook een offline inspraakmogelijkheid is waar Europese burgers ideeën kunnen aandragen, andere ideeën kunnen bediscussiëren en hierop kunnen stemmen.

---

e-participation in e-government in Europe: Technology or leadership?', *Technological Forecasting and Social Change*, 164(2021).

<sup>49</sup> Aicholzer, G., Rose, G., 'Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation', 119, 120.

## **Concluderend advies**

In dit onderzoek is beschreven hoe een Europese burgerconsultatie democratischer kan worden gemaakt en welke digitale tools dit kunnen ondersteunen. De conclusies van dit onderzoek in de vorm van een advies worden hier samengevat en zijn gevisualiseerd in het onderstaand model. Om Europese burgerconsultaties democratischer te maken moet er worden gekeken naar de volgende punten: deliberatieve besluitvorming, meerderheidsprincipes en consensus, en politieke gelijkheid.

### **Deliberatieve besluitvorming**

Binnen een Europese burgerconsultatie moet aan vier voorwaarden worden voldaan om een deliberatief proces mogelijk te maken. Een maatregel die deze voorwaarden zal ondersteunen is om een overkoepelende structuur aan te brengen binnen de consultaties. Zo worden de vier benoemde punten bevorderd en is het daarnaast mogelijk om conclusies tussen landen te vergelijken en doordachte keuzes als standaard in te voeren.

### *Verantwoording afleggen*

Voor de besluiten die worden genomen over de structuur van de burgerconsultaties en de besluiten die tijdens de consultaties worden genomen, geldt dat er verantwoording moet worden afgelegd waarom deze keuzes worden gemaakt. Dit geldt zowel voor burgers, als voor Europese leiders en volksvertegenwoordigers.

### *Toegankelijkheid*

Discussies over de structuur van een Europese burgerconsultatie moeten op begrijpelijke wijze plaatsvinden in de publieke sfeer, zodat deze toegankelijk is voor burgers. Dit geldt voornamelijk voor de discussie tijdens open overkoepelende evenementen op Europees niveau, waar niet een publiek voor is geselecteerd.

### *Bindende gevolgen*

Een Europese burgerconsultatie dient de garantie te geven tot politieke gevolgen. Deze gevolgen worden vastgesteld voorafgaand aan de consultaties.

### *Dynamisch proces*

De conclusies van een Europese burgerconsultatie zijn niet voor eeuwig en definitief, en dienen opnieuw te kunnen worden bediscussieerd. Daarnaast is het essentieel om te reflecteren op de gehouden consultaties.

#### *Digitale tools*

Digitale tools die een deliberatieve besluitvorming kunnen ondersteunen zijn: online forums en debatplatformen waar zowel interactie tussen burgers mogelijk is, als interactie tussen burger en bestuurder.

#### **Meerderheidsprincipes en consensus**

Voor de keuze tussen het gebruik van een meerderheidsstemming en consensus binnen een Europese burgerconsultatie, kan worden gehanteerd of er beargumenteerd kan worden dat de minderheid wordt uitgesloten van de besluiten die uiteindelijk worden genomen of de adviezen die worden gegeven. Dit leidt tot het principe dat bij een complex en groot onderwerp consensus voorkeur heeft en bij een specifiek en afgebakend onderwerp een meerderheidsstemming voorkeur heeft.

#### *Digitale tools*

Bij meerderheidsstemming en consensus zijn digitale tools bruikbaar voor adviserende burgerconsultaties. Bij een meerderheidsstemming kunnen online polls en stemfuncties worden gebruikt. Voor consensus bestaat er ook een zeer bruikbare tool, *Pol.is*, die verborgen consensus kan blootleggen.

#### **Politieke gelijkheid**

Om politieke gelijkheid binnen een Europese burgerconsultatie te waarborgen, moeten participanten worden gekozen door middel van gewogen loting. De consultaties op basis van loting moeten echter wel zijn ingebed binnen een breder democratisch proces waar iedere burger toegang tot heeft.

#### *Digitale tools*

Digitale tools binnen een burgerconsultatie op Europees niveau kunnen veel barrières wegnemen die een internationaal instituut met zich meebrengt. Het is wel van belang om gebruik te maken van een hybride aanpak van online en offline evenementen, aangezien er grote verschillen bestaan in Europa binnen de toegang tot en omgang met digitale middelen.



## Concluderend advies en de CoTE

In maart 2021 werd er door de Europese Raad, Commissie en het Parlement een gezamenlijke verklaring ondertekend waar de start van de CoTE werd ingeluid. In deze verklaring en ook binnen de aangekondigde onderdelen waar de conferentie uit zal bestaan, zijn al grote verbeteringen aan te wijzen wanneer dit wordt vergeleken met de *European Citizens' Consultations*. Door de verbeteringen, voldoet de conferentie in grotere mate aan de adviezen die in dit onderzoek zijn opgesteld. Zoals al is benoemd is er aangekondigd dat de onderdelen van de conferentie zullen bestaan uit: het meertalig digitaal platform (digitaal internationaal forum), gedecentraliseerde evenementen (zowel online als fysieke evenementen op nationaal, regionaal en lokaal niveau), Europese burgerpanels (gelote burgerraden die voorstellen doen over verschillende onderwerpen) en plenaire vergaderingen (zesmaandelijkse besprekingen door EU-organen van de gedane aanbevelingen).<sup>50</sup>

De aangekondigde onderdelen van de CoTE duiden op een meer overkoepelende structuur. Dit wordt versterkt doordat de conferentie is opgedeeld in verschillende thema's. Het is van belang dat er daadwerkelijk wordt vastgehouden aan deze structuur, om duidelijke overkoepelende conclusies en aanbevelingen te kunnen garanderen. Het specifiek organiseren van een evenement binnen één van de thema's van de CoTE zou dit kunnen versterken. Verder wordt er vanuit de EU al in redelijke mate verantwoording afgelegd voor de organisatie van de conferentie, zo wordt er in de gezamenlijke verklaring benoemd dat via de conferentie "De Europese Unie moet laten zien dat zij antwoorden kan bieden op de zorgen en ambities van de burgers. Het Europese beleid moet inclusieve antwoorden bieden op de taken die onze generatie bepalen".<sup>51</sup> Echter, is er geen mogelijkheid geweest voor burgers om invloed te hebben op de structuur van de conferentie, wat een belangrijk onderdeel is voor het opzetten van een deliberatief proces. Ook zou een concrete verklaring voor de gekozen structuur op zijn plaats zijn. Wel vormen de plenaire vergaderingen een belangrijke mogelijkheid om tijdens de conferentie deliberatie te waarborgen. Dit zou verder verbeterd kunnen worden door ook interactie met de EU-organen te bieden op het opgestelde digitale platform.

Doordat de conferentie verschillende onderdelen heeft, bestaat er een sterke toegankelijkheid voor burgers, zeker doordat er een open online platform is opgericht. Dit online platform is een belangrijk digitaal middel dat een deliberatief proces kan

---

<sup>50</sup> European Commission, *Press release: Conference on the Future of Europe: Engaging with citizens to build a more resilient Europe*, Brussel, 10 maart 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1065](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1065); website CoTE, <https://futureu.europa.eu/>.

<sup>51</sup> Europese Commissie, Europees Parlement, Europese Raad, *Gezamenlijke verklaring over de Conferentie over de Toekomst van Europa: in dialoog met de burger voor meer democratie*, 20 maart 2021, 1.

ondersteunen. Wel blijven de organen van de EU vaag over welke bindende gevolgen er zullen zijn na de conferentie: “Wij verbinden ons er gezamenlijk toe naar de Europeanen te luisteren en gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Conferentie, met volledige inachtneming van onze bevoegdheden en de in de Europese Verdragen neergelegde beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.”.<sup>52</sup> Wat precies de gevolgen zullen zijn, wordt niet beschreven en er wordt juist benadrukt dat gevolgen niet altijd mogelijk zullen zijn vanwege wettelijke obstakels. Wel wordt er in ieder geval aangegeven dat er gevolg wordt gegeven aan de conferentie, maar een specificatie op dit punt is zeer wenselijk. Verder wordt er geen indicatie gegeven dat er naderhand een reflectieproces zal plaatsvinden, of dat de conclusies en aanbevelingen nog open zullen staan voor burgers. Dit zou het deliberatieve gehalte van de conferentie verder ten goede kunnen doen.

Over het gebruik van meerderheidsprincipes of consensus wordt het volgende benoemd in de gezamenlijke verklaring: “De structuren van de Conferentie zullen vanaf het begin en op basis van consensus de nadere bepalingen vastleggen voor de rapportage over de resultaten van de verschillende in het kader van de Conferentie ondernomen activiteiten.”.<sup>53</sup> Ook al is deze uitspraak niet erg concreet, doet dit vermoeden dat de conclusies op basis van consensus zullen worden getrokken. Dit zou een passende methode zijn, rekening houdend met de complexe thema’s die aan de conferentie gebonden zijn. Een tweede sterk punt van de structuur van de conferentie, is hoe politieke gelijkheid wordt gewaarborgd. Door de grote hoeveelheid aan elementen van de conferentie met zowel online als offline onderdelen, past het binnen een breed democratisch proces. Daarnaast is er toegezegd dat de burgerpanels op enige vorm van loting zullen worden bepaald: “[De burgerpanels] moeten representatief zijn wat betreft geografische herkomst, gender, leeftijd, sociaaleconomische achtergrond en/of opleidingsniveau van de burgers.”.<sup>54</sup> Ook is er een sterke overweging voor de hybride aanpak van door middel van digitale middelen en fysieke evenementen: “Hoewel digitale contactinspanningen en activiteiten van cruciaal belang zijn wegens de afstandsregels en gelijkaardige beperkingen in verband met COVID-19, moeten fysieke deelname en persoonlijke gedachtewisselingen een belangrijk onderdeel van de Conferentie blijven.”.<sup>55</sup>

---

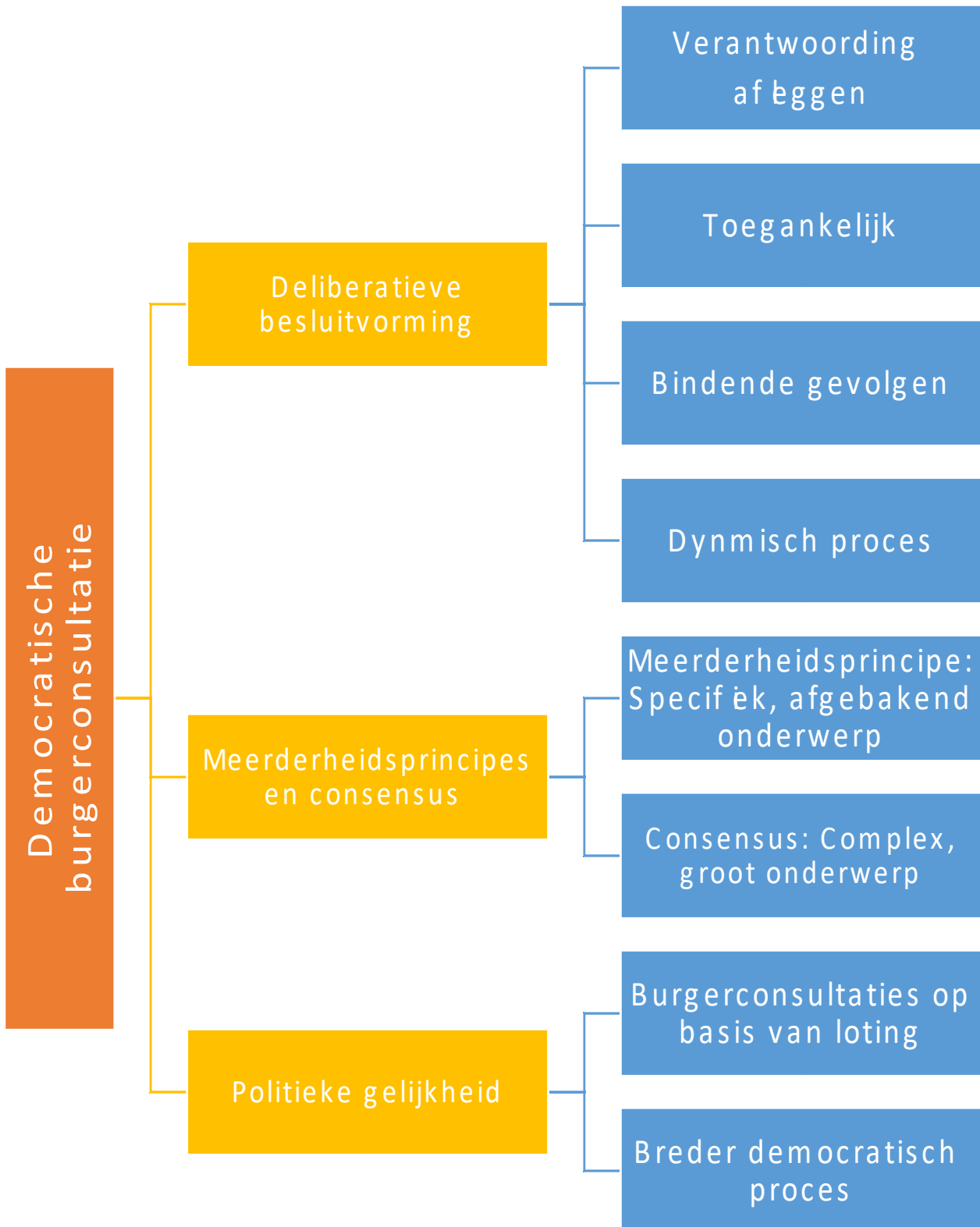
<sup>52</sup> Europese Commissie, Europees Parlement, Europese Raad, *Gezamenlijke verklaring over de Toekomst van Europa: in dialoog met de burger voor meer democratie*, 20 maart 2021, 1.

<sup>53</sup> *Ibidem*, 3.

<sup>54</sup> *Ibidem*, 2.

<sup>55</sup> *Ibidem*, 2.

**Figuur 1** Visualisatie van de elementen voor een democratische Europese



## Bibliografie

Aicholzer, G., Rose, G., 'Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation', in: Hennen, L., Keulen, van I., Korthagen, I., Aicholzer, G., Linder, R., Nielsen, R.Ø., (red.), *European E-Democracy in Practice*, (Cham, 2020), 93-140.

Azaryahu, M., 'The power of commemorative street names', *Environment and Planning D: Society and Space*, 14(1996)14, 311-330.

Burchard, von der, H., Baume, de la, M., 'Conference on the EU's future derailed by leadership fight: EU countries and MEPs can't agree on who should lead the Conference on the future of Europe – with neither side willing to give in', *Politico*, 21 september 2020, <https://www.politico.eu/article/brussels-descend-into-fight-over-leadership-for-conference-on-eu-future/>

Butcher, P., Pronckutè, S., 'European Citizens' Consultations: Consultation begins at home', *European View*, 18(2019)1, 80-88.

Butcher, P., Stratulat, C., 'Citizens expect: Lessons from the European Citizens' Consultations', *Discussion paper, European Politics and Institutions Programme*, 21 mei 2019.

Citizen's consultations on Europe: Executive Summary, [https://www.touteurope.eu/fileadmin/\\_TLEv3/Consultations-citoyennes/18-3440-Resume\\_CCE-EN.pdf](https://www.touteurope.eu/fileadmin/_TLEv3/Consultations-citoyennes/18-3440-Resume_CCE-EN.pdf)

Citizens Take Over Europe, *Open letter to the EU institutions: co-creating a citizens-centered Conference on the Future of Europe*, 29 oktober 2020, <https://citizenstakeover.eu/blog/open-letter-to-the-eu-institutions-co-creating-a-citizens-centered-conference-on-the-future-of-europe/>

Civil Society Europe, *Joint civil society declaration*, <https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2021/02/Joint-Declaration1.pdf>

Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., Kroenig, M., Lindberg, S.I., McMann, K., Paxton, P., Semetko, H.A., Skaaning, S.E., Staton, J., Teorell, J., 'Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach', *Perspective on Politics*, 9(2011)2, 247-267.

Davies, J., Procter, R., 'Online platforms of public participation: a deliberative democracy or a delusion?', *Proceeding of the 13<sup>th</sup> international Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, 23-35 september 2020, Athene.

Davies, T., Chandler, R., ‘Online deliberation design: Choices criteria and evidence’, in: Nabatchi T., Gastil, J., Leighninger, M., Weiksner, G.M., (red.), *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement*, (New York, 2013), 103-131.

Dekker, P., Ridder, de, J., ‘Wat willen Nederlanders van de Europese Unie?: een verkenning met enquêtes, virtuele dialogen en focusgroepen’, *Sociaal en Cultureel Planbureau*, november 2019.

Elkink, J.A., Farrell, D.M., Marien, S., Reidy, Suiter, J., ‘The death of conservative Ireland? The 2018 abortion referendum’, *Electoral Studies*, 65(2020), 1-11.

Emerson, P., *Defining Democracy: Voting Procedures in Decision-making, Elections and Governance*, (Heidelberg, 2012).

Emmanouilidis, J.A., Greubel, J., ‘Conference on the future of Europe (CoFoE): Positions of EU institutions – Comprehensive summary of key elements’, *European Policy Centre*,

[https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/Overview\\_of\\_CoFoE\\_positions.pdf](https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/Overview_of_CoFoE_positions.pdf)

Europe Future Fringe, *Conference on the future of Europe – OPEN LETTER from the Civico Alliance*, 16 februari, 2021, <https://europefuturefringe.com/conference-on-the-future-of-europe-open-letter-from-the-civico-alliance/>

European Commission, *Press release: Conference on the Future of Europe: Engaging with citizens to build a more resilient Europe*, Brussel, 10 maart 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1065](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1065)

Europese Commissie, Europees Parlement, Europese Raad, *Gezamenlijke verklaring over de Conferentie over de Toekomst van Europa: in dialoog met de burger voor meer democratie*, 20 maart 2021.

European Movement International, *The Conference on the Future of Europe*, <https://europeanmovement.eu/conference-on-the-future-of-europe/>.

European Parliament, *Motion for a resolution*, B9-0170/2020, 10 juni 2020, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0170\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0170_EN.pdf)

European Parliament, *Press release: Conference on the Future of Europe should start “as soon as possible in autumn 2020”*, 18 juni 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200615IPR81226/conference-on-future-of-europe-should-start-as-soon-as-possible-in-autumn-2020>

Europees Parlement, *Persbericht: Conferentie over de toekomst van Europa: de burger is aan zet*, 15 januari 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20200109IPR69906/conferentie-over-de-toekomst-van-europa-de-burger-is-aan-zet>

Europese Commissie, *Bijdrage van de Europese Commissie aan de Europese Raad: Burgerdialogen en burgerraadplegingen, voortgangsverslag*, 11 december 2018. [https://ec.europa.eu/info/progress-reports-citizens-dialogues-and-consultations\\_nl](https://ec.europa.eu/info/progress-reports-citizens-dialogues-and-consultations_nl)

Field, L., 'The abortion referendum of 2018 and a timeline of abortion politics in Ireland to date', *Irish Political Studies*, 33(2018)4, 608-628.

Fishkin, J.S., *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*, (Oxford, 2018).

*Frans-Duitse delegatie*, 'Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines' <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>

Gastil, J., Richards, R., 'Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies', *Politics & Society*, 41(2013)2, 253-281.

Greubel, J., 'The Conference on the Future of Europe: 3 stumbling blocks to the joint Declaration', *European Policy Centre*, 15 juli 2020, <https://epc.eu/en/publications/The-Conference-on-the-Future-o~35cd70>

Gutmann, A., Thompson, D., *Why Deliberative Democracy?*, (Princeton, 2009).

Hayton, R., 'British conservatism after the vote for Brexit: The ideological legacy of David Cameron', *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(2018)1, 223-238.

Hennen, L., 'E-democracy and the European Public Sphere', in: Hennen, L., Keulen, van I., Korthagen, I., Aichholzer, G., Linder, R., Nielsen, R.Ø., (red.), *European E-Democracy in Practice*, (Cham, 2020), 47-91.

Hennen, L., Korthagen, I., Keulen, van I., Aichholzer, G., Linder, R., Nielsen, R.Ø., 'Introduction', In: Hennen, L., Keulen, van I., Korthagen, I., Aichholzer, G., Linder, R., Nielsen, R.Ø., (red.), *European E-Democracy*, (Cham, 2020), 1-8.

Hsiao, Y.T., Lin S.Y., Tang, A., Narayanan, D., Sarahe, C., 'vTaiwan: An empirical Study of Open Consultation Process in Taiwan', *Proceedings of OOO, OOO, OOO*.

*The Computational Democracy Project*, Polis, <https://compdemocracy.org/Polis/>.

Kamerstuk, 'Brief van het Presidium: Europese Raad', 24 mei 2018, kamerdossier 21 501-20 nr. 1337.

Kneuer, M., 'E-democracy: A new challenge for measuring democracy', *International Political Science Review*, 37(2016)5, 666-678.

Kochenov, D., *Citizenship*, (Cambridge, 2019).

Koekkoek, R., 'De beloftes en valkuilen van gelote burgerraden', *De Nederlandse Boekengids*, <https://www.nederlandseboekengids.com/20210319-rene-koekkoek/>

Kummeling, H.R.B.M., 'Het ongemak van de representatieve democratie met de burger', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, (2016)3 221-241.

Laffoy, M., *First Report and Recommendations of the Citizens' Assembly: The Eight Amendment of the Constitution*, 29 juni 2017.

Lafont, C., *Democracy without Shortcuts: A participatory Conception of Deliberative Democracy*, (Oxford, 2020).

Leyen, von der, L., 'A Union that strives for more: My agenda for Europe', *Political guidelines for the next European Commission 2019-2024*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf)

Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, (New Haven, 2012).

Mamadouh, V., Wusten van der, H., 'Nog geen peil op te trekken: referendum over associatieverdrag met Oekraïne', *Geografie*, 25(2016)4, 23-26.

Manville, P.B., *The origins of Citizenship in Ancient Athens*, (Princeton, 1997).

McAllister, I., 'Civic Education and Political Knowledge in Australia', *Australian Journal of Political Science*, 33(1998)1, 7-23.

Munck, L.G., 'What is democracy? A conceptualization of the quality of democracy', *Democratization*, 23(2016)1, 1-26.

Smits van Waesberghe, E., Jonkman, H., Boutellier, H., Stoutjesdijk, F., Pieterse, J., 'Burgerraadpleging over Europa: Wat vinden Nederlandse burgers van de toekomst van Europa?', Verwey-Jonker instituut, Oktober 2018.

Stratu-Strelet, D., Gil-Gómez, H., Oltra-Badenes, R., Altra-Gutierrez, J.V., 'Critical factors in the institutionalization of e-participation in e-government in Europe: Technology or leadership?', *Technological Forecasting and Social Change*, 164(2021).

Urfalino, P., 'The mechanisms of collective decision-making', Paper presented during workshop at *Adriano Olivetti Foundation*, Rome, April 29, 2006.

Zuiderveen Borgesius, F.J., Trilling, D., Möller, J., Bodó, B., Vreese, de C.H., Helberger, N., 'Should we worry about filter bubbles?', *Internet Policy Review*, 5(2016)1, 1-16.