

Wat was de meerwaarde van de Conferentie over de toekomst van Europa?

Peer-reviewed author version

LANCKSWEERDT, Eric (2023) Wat was de meerwaarde van de Conferentie over de toekomst van Europa?. In: Sociaal-economische wetgeving, 2023 (4) , p. 162 -174.

Handle: <http://hdl.handle.net/1942/41867>

# Wat was de meerwaarde van de Conferentie over de toekomst van Europa?

\* Prof. dr. Eric Lanckswaert, hoofddocent UHasselt en UGent

## I. INLEIDING

1. Tussen 9 mei 2021 en 9 mei 2022 vond een nooit eerder geziene oefening in deliberatieve democratie op Europees niveau plaats, met name de Conferentie over de Toekomst van Europa (hierna afgekort tot CTE). Via een meertalig digitaal platform en tal van activiteiten -vooral burgerpanels en debatten- op Europees en nationaal niveau konden burgers en organisaties hun mening geven en aanbevelingen formuleren over een hele reeks thema's waar Europa zich mee inlaat. Het participatieproces als zodanig werd ondertussen afgesloten, maar de implementatie van de resultaten moet nog (verder) plaatsvinden. Nog voor de CTE goed en wel was beëindigd weerklonken al kritische geluiden over het (dreigend) falen ervan, omdat er nauwelijks nieuwe ideeën zouden uit voortvloeien<sup>1</sup> of omdat er slechts een lauwe publieke belangstelling voor zou bestaan en de Europese politici zelf nauwelijks met het hele gebeuren bezig waren.<sup>2</sup> Komt daarbij dat er op Europees niveau al heel wat participatiemogelijkheden bestaan en dat een groots opgezet participatieproces zoals de CTE veel tijd, energie en geld kost. Dit alles doet de pertinente vraag rijzen welke de (potentiële) toegevoegde waarde is van de CTE. Dat is meteen de centrale vraag van deze bijdrage. Daarmee samenhangende vragen zijn: wat is de CTE? Is een juridische verankering wenselijk om de toegevoegde waarde (beter) te realiseren?

## II. WAT IS DE CTE?

### A) Architectuur en resultaten

2. Voor een goed begrip van het opzet, de bedoeling, de achtergrond en de grote krachtlijnen van de CTE zijn twee documenten van cruciaal belang. Het eerste is de *“Gezamenlijke verklaring over de conferentie over de toekomst van Europa. In dialoog met de burger voor meer democratie. Bouwen aan een veerkrachtiger Europa”*.<sup>3</sup> Het gaat uit van het Europees Parlement, de Raad en de Europese commissie. Het tweede document is het *“Reglement van orde van de conferentie over de toekomst van Europa”*.<sup>4</sup> Verder is er nog veel bijkomende informatie te vinden op de website van de CTE.<sup>5</sup> Wat hierna

---

<sup>1</sup> Zie bv. de opinie van Charlie WEIMERS <https://www.brusselstimes.com/220753/on-the-failure-of-the-conference-on-the-future-of-europe>

<sup>2</sup> Zie bv. de opinie van Nicoletta PIROZZI <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/how-the-conference-on-the-future-of-europe-can-still-be-saved/>.

<sup>3</sup> Voor de Engelstalige, ondertekende versie: Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the European Commission on the Conference on the Future of Europe. Engaging with citizens for democracy – Building a more resilient Europe (2021/C 91 I/01) (Official Journal of the European Union 18.03.2021, C91 1/1 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021C0318\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021C0318(01)&from=EN))).

<sup>4</sup> <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/27330/nl.pdf>.

<sup>5</sup> <https://futureu.europa.eu/>.

is uiteengezet over de architectuur van de CTE is op deze bronnen gebaseerd. Het initiatief van de CTE kwam van de Franse president Macron en het werd overgenomen door commissievoorzitster Ursula von der Leyen in haar beleidsvoorstellen die ze in de zomer van 2019 aan het Europees Parlement presenteerde.<sup>6</sup> Formeel was de CTE evenwel een gezamenlijk initiatief van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie, die als gelijkwaardige partners optraden samen met de lidstaten van de Europese Unie. De voorzitters van deze instellingen wilden dat burgers zouden deelnemen aan het debat en inspraak moesten hebben over de toekomst van Europa. De participanten dienden de Europese diversiteit te weerspiegelen. Ook organisaties (het middenveld) konden hun stem laten horen. Volgens Fabrini was een belangrijke reden om de CTE op poten te zetten het opnieuw lanceren van het project van Europese integratie na een decennium vol crises die in toenemende mate illustreerden dat het behoud van een Europees status weinig duurzaam is (migratie, de covid-pandemie, de brexit, ...). Deze crises stelden de eenheid binnen de EU en haar verwezenlijkingen op de proef, illustreerden de (te) beperkte bevoegdheden van de EU op een aantal domeinen, en stelden de tekortkomingen van haar governance structuren in het daglicht. Dit alles gaf aanleiding tot een reflectieproces over de toekomst van Europa. Bij het project van het herlanceren van de Europese integratie en het aanpakken van de tekortkomingen binnen de besluitvorming van de EU, dienden ook burgers betrokken.<sup>7</sup>

3. De architectuur van de CTE oogt vrij ingewikkeld. De samenstellende elementen ervan zijn: het meertalig digitaal platform; burgerpanels op Europees, nationaal en transnationaal niveau; de plenaire vergadering en de erbij horende werkgroepen; de raad van bestuur; het gezamenlijk voorzitterschap; en een secretariaat. Voor de participerende burgers waren vooral het meertalig digitaal platform, de burgerpanels en de plenaire vergadering van belang.

4. Het *meertalig digitaal platform* speelde een centrale rol. Het verzamelde, analyseerde en publiceerde informatie, voorstellen en ideeën afkomstig van verschillende bronnen, met name van burgers en de evenementen die overal in Europa plaatsvonden. Burgers konden er online bijdragen indienen, ideeën delen en met elkaar in discussie gaan. Zij werden hierbij ondersteund door artificiële intelligentie en een vertaalfunctie. Daarnaast verzamelde het platform de input van de vele activiteiten die op nationaal niveau plaatsvonden, zoals debatten en nationale burgerpanels. Van de input op het platform werden tussentijdse rapporten en een eindrapport gemaakt die als input dienden voor de Europese burgerpanels.<sup>8</sup> Uit het eindrapport blijkt dat op het platform 48.530 bijdragen werden geregistreerd, 18.955 ideeën, 22.570 commentaren en 7.005 evenementen.

5. Op *Europees niveau* vonden vier door loting samengestelde *burgerpanels* plaats.<sup>9</sup> Elk panel wordt samengesteld uit een bepaald aantal burgers, met ten minste één vrouwelijke en één mannelijke deelnemer per lidstaat, waarbij rekening wordt gehouden met het beginsel van degressieve evenredigheid dat van toepassing is op de samenstelling van het Europees Parlement. De burgers worden willekeurig gekozen en het panel moet representatief zijn voor de maatschappelijke diversiteit

---

<sup>6</sup> F. FABRINI, "The Conference on the Future of Europe: Process and prospects", *European Law Journal* 2020 (26), 401.

<sup>7</sup> *Ibid.*, 401-414.

<sup>8</sup> Voor deze verslagen: <https://futureu.europa.eu/pages/reporting>.

<sup>9</sup> <https://futureu.europa.eu/assemblies/citizens-panels>.

in de EU wat betreft geografische herkomst, gender, leeftijd, sociaaleconomische achtergrond en/of opleidingsniveau. Een derde van de deelnemers van elk burgerpanel is jonger dan 25 jaar.<sup>10</sup> De samenstelling gebeurde in uitvoering van een overheidsopdracht op Europees niveau. Daarin werd uitdrukkelijk bepaald dat sociologische diversiteit vereist was. De gehele bevolking (uitsluitend EU-burgers) kwam in aanmerking voor selectie. Er werd, in verschillende rondes, meestal telefonisch contact opgenomen met burgers (willekeurig gegenereerde vaste en mobiele nummers) om het doel van de panels toe te lichten en hun te vragen om mee te doen. Degenen die toestemden, kregen een mandaatbrief opgestuurd waarin precies werd uitgelegd wat er van hen wordt verwacht.<sup>11</sup>

Elk panel bestond uit zo'n 200 burgers uit de 27 EU-lidstaten. Elk van de vier panels boog zich over een ander geclusterd thema: "Sterke economie, sociale rechtvaardigheid, banen/jeugd, sport en cultuur, onderwijs/digitale transformatie" (panel 1); "Europese democratie/waarden, rechten, de rechtsstaat, veiligheid" (panel 2); "Klimaatverandering, milieu, gezondheid" (panel 3); "De EU in de wereld, migratie" (panel 4). Binnen elk van deze geclusterde thema's mochten de panelleden zelf bepalen welke onderwerpen zij wilden bespreken. Elk van de vier panels kwam samen gedurende drie sessies van een weekend. Twee keer fysiek, een keer digitaal. De deelnemers kregen tijdens de eerste sessie objectieve informatie van experts, waaraan zij ook gedurende de andere sessies vragen konden stellen. Facilitatoren begeleidden deze burgerpanels. Men werkte ook in kleinere subgroepen van 12 tot 14 personen. Elk van deze Europese burgerpanels kwam tot een rapport met aanbevelingen. Twintig vertegenwoordigers van elk panel (waarvan ten minste een derde jongeren) namen deel aan de plenaire vergadering van de CTE om daar de resultaten van hun panel te presenteren en er verder over in gesprek te gaan met andere deelnemers aan de plenaire vergadering.

6. In het raam van de CTE organiseerde men niet alleen op Europees, maar ook op *regionaal, nationaal en transnationaal niveau activiteiten*, zoals debatten en burgerpanels. Zes lidstaten, waaronder België en Nederland, organiseerden nationale burgerpanels.<sup>12</sup> De aanbevelingen ervan werden gepresenteerd en besproken tijdens twee sessies van de plenaire vergadering.<sup>13</sup> Daarnaast organiseerden beide landen nog andere activiteiten, zoals dialogen met burgers en een grootschalige bevraging.<sup>14</sup>

7. De *plenaire vergadering* vormde eveneens een erg belangrijk onderdeel van de architectuur van de CTE. Zij telde 450 leden en bestond uit burgers die deelnamen aan de Europese panels, de nationale panels en de nationale evenementen. Politici, sociale partners en maatschappelijke organisaties maakten er ook deel van uit. Het was de plaats waar per thema werd gedebatteerd en gesproken over de aanbevelingen van de nationale en Europese burgerpanels en de input van het meertalig digitaal platform. De plenaire vergadering kwam minstens om de 6 maanden bijeen en werd ondersteund door

---

<sup>10</sup> Art. 5 Reglement van orde van de Conferentie over de toekomst van Europa

<sup>11</sup> De Europese burgerpanels — vragen en antwoorden en specifiek contract 1 en 2 voor diensten in verband met de selectie van deelnemers aan Europese burgerpanels in het kader van de conferentie over de toekomst van Europa (<https://futureu.europa.eu/nl/assemblies/citizens-panels?locale=nl>)

<sup>12</sup> *Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome, 22-25* (<https://futureu.europa.eu/pages/reporting>).

<sup>13</sup> *Ibid.*, 22-25.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 27 en 30.

9 thematische werkgroepen. Deze leverden input voor de debatten en voorstellen van de plenaire vergadering. Deze deed dan op basis van consensus voorstellen aan de Raad van Bestuur.

8. Het eindresultaat van de CTE nam de vorm aan van een verslag dat aan het gezamenlijk voorzitterschap werd gepresenteerd. Het finale verslag van 336 pagina's dateert van mei 2022.<sup>15</sup> Het omvat 49 voorstellen en 326 specifieke maatregelen. Ook op nationaal niveau was er output. Zo was er voor België een Syntheserapport<sup>16</sup>, voor Nederland het rapport "Onze kijk op Europa".<sup>17</sup>

9. Bij elk participatieproces is het van doorslaggevend belang om de *resultaten ervan bij de politieke besluitvorming te betrekken*. Voor de CTE is dat niet anders. Het is nog te vroeg om te beoordelen of men van de implementatie van de resultaten van de CTE echt werk maakt, maar aan goede intenties lijkt het niet te ontbreken. De voorzitters van de CTE gingen blijkens de gezamenlijke verklaring het engagement aan om te luisteren naar de Europese burgers en gevolg te geven aan hun aanbevelingen, met inachtneming van de bevoegdheden van elk van deze Europese instellingen en de in de Europese Verdragen neergelegde beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De drie Europese instellingen dienen met spoed te bespreken hoe zij gevolg kunnen geven aan het eindverslag, elk binnen hun bevoegdheden.<sup>18</sup> Op de website van de CTE is er een follow-up pagina waarop iedereen verder kan volgen wat er met de voorstellen gebeurt.<sup>19</sup> Daar leest men onder meer dat het Europees Parlement op 9 juni 2022 een resolutie aannam met voorstellen tot wijziging van de Verdragen volgens de gewone herzieningsprocedure. De follow-up pagina geeft verder aan dat ook de Raad wil tegemoetkomen aan de door de burgers geuite bezorgdheden. Daarom begon de Raad besprekingen op basis van een alomvattende voorlopige technische beoordeling van de voorstellen en aanverwante maatregelen die in het eindverslag van de conferentie aan bod kwamen. Verder publiceerde ook de Europese Commissie op 17 juni 2022 een mededeling over hoe zij gevolg wil geven aan de resultaten van de CTE.<sup>20</sup> Daarin leest men onder meer dat, om tot een transparante follow-up van de aanbevelingen van de CTE te komen, een analyse zich opdringt van wat nodig is om ze te implementeren. Om geloofwaardig te zijn is het essentieel om aan te sluiten bij de letter en de geest van de voorstellen, zonder herinterpretatie of selectie. Burgers die deelnamen aan de CTE zal men op de hoogte houden van de follow-up. Daartoe zal men in het najaar van 2022 een conferentie organiseren om feedback te geven. In de mededeling leest men verder nog dat, gelet op de gunstige ervaring met de Europese burgerpanels, men zulke panels ook in de toekomst wil inschakelen tijdens het voortraject van bepaalde belangrijke voorstellen. Tijdens haar State of the Union van 14 september 2022 betoogde commissievoorzitter Ursula Von der Leyen dat er dient gehandeld naar de voorstellen die uit de CTE resulteerden. Zij stelde dat zij in de intentieverklaring die zij onder meer aan de voorzitter van het

---

<sup>15</sup> Het verslag is terug te vinden op <https://futureu.europa.eu/pages/reporting>.

<sup>16</sup> X, *Syntheserapport: België in de conferentie over de toekomst van Europa*, Brussel, Directiecomité FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, maart 2022, 37 p. (te downloaden via <https://futureu.europa.eu/pages/belgium?locale=nl>).

<sup>17</sup> X, *Onze kijk op Europa*, Ministerie van Buitenlandse zaken, 18 maart 2022, 66 p. (<https://www.kijkopeuropa.nl/documenten/verslagen/2022/03/08/kijk-op-europa-eindrapport>).

<sup>18</sup> Zie ook art. 23 Reglement van orde van de Conferentie over de toekomst van Europa.

<sup>19</sup> <https://futureu.europa.eu/pages/follow-up>.

<sup>20</sup> EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Conference on the Future of Europe. Putting vision into concrete action., 17 juni 2022, COM(2022) 404 final ([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_1.pdf)). Voor de bijlage bij de mededeling: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/annex\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/annex_0.pdf).

Europees parlement stuurde, een aantal voorstellen schetste voor het komende jaar die voortvloeien uit de conclusies van de CTE. Deze omvatten bijvoorbeeld een nieuw initiatief inzake mentale gezondheid. De voorzitter van de Europese Commissie kondigde tevens aan dat de burgerpanels, die centraal stonden tijdens de CTE, een vast onderdeel van het Europees democratisch leven zullen worden.<sup>21</sup> Tenslotte gaf de Commissie in haar werkprogramma voor 2023 aan dat zij zich voor bepaalde voorstellen baseerde op aanbevelingen van de CTE.<sup>22</sup>

10. De CTE is niet volkomen nieuw. Er ging een experiment aan vooraf dat al enigszins in die richting ging, met name de Europese burgerconsultaties.<sup>23</sup> Daarbij maakte men gebruik van een online bevraging en een Europees burgerpanel. Het opzet was evenwel bescheidener. Het politiek engagement om daadwerkelijk rekening te houden met de resultaten bleek zeer beperkt want er werd omzeggens geen gevolg aan gegeven. Bij de CTE lag dit anders. Door de combinatie van het meertalig digitaal platform, verschillende Europese burgerpanels en de talrijke activiteiten in de lidstaten, mag men van een daadwerkelijke vernieuwing spreken. Het voornemen om de resultaten ernstig te nemen blijkt veel sterker aanwezig.

## B) Een vorm van deliberatieve democratie

11. De CTE kan men zien als een exponent van de overall opgang makende deliberatieve democratie.<sup>24</sup> Deze is enerzijds een *politieke theorie*, anderzijds een geheel van *methodes* om die theorie in de praktijk toe te passen. De Duitse filosoof en socioloog Jürgen Habermas is de geestelijke vader ervan.<sup>25</sup> Hij stelt dat, omdat er in de hedendaagse samenleving nauwelijks nog consensus bestaat over gemeenschappelijke waarden en belangen, we op grond van deliberatie steeds opnieuw naar een vergelijk moeten zoeken. Deze wordt gekenmerkt door een uitwisseling van rationele argumenten die tot het nemen van weloverwogen politieke beslissingen moet leiden. De inzichten van Habermas droegen niet alleen veel bij aan de theorievorming over democratie, zij liggen ook ten grondslag aan tal van deliberatieve *praktijken*. Deze nemen uiteenlopende vormen aan. De OESO onderscheidt niet minder dan 12 mogelijke modellen, waaronder de burgervergadering, het burgerpanel, de burgerjury,

---

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/speech\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/speech_22_5493)

<sup>22</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission work programme 2023*, Strasbourg, 18.10.2022 COM(2022) 548 final, 4 ([https://commission.europa.eu/publications/2023-commission-work-programme-key-documents\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2023-commission-work-programme-key-documents_en))

<sup>23</sup> Zie randnr. 13.

<sup>24</sup> A. ALEMANNI, "Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être", *Eur Law J* 2020, 486 en 499.

<sup>25</sup> Zie over de inzichten van Habermas: J. HABERMAS, "Three Normative Models of Democracy", in J. HABERMAS, *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, Cambridge, Polity Press, 1998, 239-252; J. HABERMAS, *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge/Malden, Polity Press, 2004, vooral 287-328. Zie ook T. HEYSSE, "De redelijkheid van de macht in de democratie (Inleiding bij "Drie normatieve modellen van democratie" van J. HABERMAS) in T. HEYSSE en W. GOOSSENS (red.), *Engelen van de wereld, Hedendaagse filosofen over democratie*, Kapellen, Pelckmans, 2001, 126-140; T. HEYSSE, S. RUMMENS, R. TINNEVELT, *Habermas. Een inleiding op zijn filosofie van recht en politiek*, Kapellen, Pelckmans, Kampen, Klement, 2007, 222 p.

de consensusconferentie, de G1000, de burgerraad, de deliberatieve poll en de burgerdialoog.<sup>26</sup> Het gaat hier meestal om zogenaamde *mini-publics*. Dit zijn doorgaans relatief kleine, via lottrekking samengestelde, representatieve groepen burgers (meestal enkele tientallen personen) die overgaan tot een intensief deliberatieproces dat enkele dagen of dagdelen in beslag neemt. De deelnemers gaan, nadat zij objectieve informatie kregen van experts, hun opinies, argumenten en ervaringen uitwisselen. Zo komen zij eventueel tot een aanbeveling of advies over een beleidskwestie. De bijeenkomsten vinden fysiek en/of digitaal plaats. Onafhankelijke facilitatoren begeleiden dergelijke processen.<sup>27</sup> Aan de bijeenkomsten gaat soms een voorbereidende fase vooraf waarbij het brede publiek al kans krijgt om ideeën naar voor te brengen en erover te discussiëren. Dit gebeurt meestal online. De CTE brengt de ideeën van Habermas op Europees niveau in de praktijk, wat nooit eerder gebeurde.<sup>28</sup>

### III. WAT IS DE MEERWAARDE VAN DE CTE?

#### A) Criteria om meerwaarde te bepalen

12. Het is niet eenvoudig om de (potentiële) meerwaarde van de CTE in kaart te brengen. Zij is *moeilijk meetbaar*, hangt af van het *ingenomen perspectief* en wordt bepaald door de *gehanteerde criteria* om die meerwaarde te toetsen. *Ten eerste*: men kan de meerwaarde van de CTE niet enkel *afmeten* aan de hand van de directe en concrete resultaten op het vlak van nieuwe wetgeving en beleid. Het is moeilijk te bepalen in hoeverre zulke wijzigingen werkelijk voortvloeien uit de aanbevelingen van de CTE, dan wel of het gaat om beleid dat hoe dan ook al in de pijplijn zat of gewoon te wijten is aan de invloed van allerlei lobbygroepen. Bovendien laten niet alle resultaten zich gemakkelijk meten. Mentaliteitswijzigingen of langetermijneffecten op het vlak van democratische cultuur laten zich moeilijk scherp aflijnen. *Ten tweede*: welke meerwaarde men toeschrijft aan de CTE hangt af van het *ingenomen perspectief*. De organiserende Europese instellingen zien die meerwaarde misschien anders dan de deelnemende burgers, en de zienswijze van deze laatste kan dan weer verschillen van

---

<sup>26</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions Catching the Deliberative Wave*, Paris, OECD Publishing, 2020, 196 p.

<sup>27</sup> Voor deze kenmerken van *mini-publics* baseerden we ons op F. HENDRIKS, "Het ingelote burgerforum: observaties uit het internationale debat en handelingsperspectieven voor Nederland", in MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Nationale burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap. Essays van Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021, 6-8; A. MICHELS, "Wat kunnen we leren van lokaal georganiseerde burgerfora?", in MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Nationale burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap. Essays van Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021, 32-33; G. BOOGAARD en A. MICHELS, "Dialoog, democratische vernieuwing en politieke invloed", in G. BOOGAARD en A. MICHELS (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag, Boom bestuurskunde, 2016, 10 en 13; V. DE GROOF, R. VAN HOOFF, T. STEEN, *Innovaties in lokale democratie: Right to Challenge, e-participatie & mini-publics*, Brussel, Agentschap Binnenlands Bestuur, 2020, 63-65; A. BRENNINKMEIJER, *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen. Eindrapportage adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid*, Maart 2021, 24 ([Betrokken bij klimaat Burgerfora aanbevolen | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions Catching the Deliberative Wave*, Paris, OECD Publishing, 2020, 196 p.

<sup>28</sup> A. ALEMANNI, "Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être", *Eur Law J* 2020, (484) 507.

die van het Europese publiek in het algemeen. Zo zouden de organiserende instellingen de meerwaarde misschien vooral instrumenteel kunnen zien, bijvoorbeeld door de CTE te hanteren als een middel om het ongenoegen van burgers en belangengroepen over het Europese beleid te kanaliseren, maar zonder het voornemen om de uit de CTE voortvloeiende aanbevelingen ernstig te laten wegen op de Europese besluitvorming. De deelnemende burgers vonden het op zich misschien al een verrijkende ervaring om met medeburgers van andere Europese landen in een gezamenlijk leerproces te kunnen stappen. Het brede publiek bekijkt de CTE mogelijk als een dure ver-van-mijn-bedshow die weinig zal veranderen aan het dagelijks leven van de doorsnee EU-burger. *Ten derde*: veel hangt af van de *criteria* die men gebruikt om de meerwaarde te toetsen. Wie bepaalt die criteria? Kan men ze onafhankelijk en objectief vaststellen? Over die criteria is zeker discussie mogelijk. Niettegenstaande al deze voorbehouden is het verdedigbaar de meerwaarde van de CTE op de volgende vlakken te situeren omdat zich daar, zoals verder in deze bijdrage nog zal worden uiteengezet, problemen voordoen of mogelijkheden onderbenut blijven:

- remediëren aan het Europees democratisch deficit;
- vergroten van de legitimiteit van het Europees beleid;
- ontwikkelen van een Europese publieke sfeer en daarmee vervlochten politieke gemeenschap;
- versterken van het (Europees) burgerschap;
- kwaliteitsvoller beleid.

Hieronder gaan we dieper in op de meerwaarde op al deze vlakken. Daarna staan we kort stil bij de vraag of die meerwaarde zich ook realiseert als de suggesties of aanbevelingen van de CTE niet of slechts gedeeltelijk zouden worden omgezet in EU-handelingen.

## **B) Remediëren aan democratisch tekort**

13. De Europese verkiezingen vormen nog altijd de belangrijkste, maar niet de enige manier om burgers invloed te geven op de Europese besluitvorming. Artikel 10.3 van het VEU bepaalt dat iedere burger het recht heeft aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen en dat de besluitvorming dient plaats te vinden op een zo open mogelijke wijze, zo dicht mogelijk bij de burgers. Volgens artikel 11.1 van dit verdrag moeten de Europese instellingen de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid bieden hun mening kenbaar te maken over alle onderdelen van het optreden van de Unie en daarover in het openbaar in discussie te treden. Uit die bepalingen blijkt op zeer algemene wijze dat de EU-instellingen werk moeten maken van burgerparticipatie. Met de loop der jaren zagen verschillende participatie-instrumenten het daglicht:<sup>29</sup>

- het Europees burgerinitiatief: ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit minstens zeven verschillende lidstaten, kunnen het initiatief nemen om de Europese Commissie te verzoeken om tot nieuwe regelgeving over te gaan;<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Over een aantal van deze participatiemogelijkheden zie: A. KAVRAKOVA, "Participation of European citizens in the EU legislative procedure", *ERA Forum* 2021, 295-310.

<sup>30</sup> Art. 11.4 VEU; Art; 24, eerste lid VWEU; Verordening (EU) nr. 2019/788 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees burgerinitiatief.



- het recht om verzoekschriften tot het Europees parlement te richten.<sup>31</sup> Bovendien heeft iedere EU-burger het recht een aantal Europese instellingen, organen of instanties aan te schrijven;<sup>32</sup>
- het recht om zich tot de Europese ombudsman te wenden met klachten betreffende optreden van de instellingen, organen of instanties van de Unie;<sup>33</sup>
- door de Europese commissie georganiseerde consultaties van het publiek, waarbij burgers en stakeholders tijdens verschillende fasen van de besluitvorming feedback kunnen geven op het EU-beleid;<sup>34</sup>
- door de Europese Commissie geïnitieerde burgerdialogen waar burgers in gesprek kunnen gaan met commissieleden en EU-ambtenaren.<sup>35</sup> De Europese commissie organiseerde er al duizenden op verschillende plaatsen in de EU;<sup>36</sup>
- Europese burgerconsultaties. Het betrof hier een eenmalig experiment om de kwaliteit van de democratie op EU-niveau te verbeteren. De consultaties vonden plaats in 2018 en begin 2019. Europese burgers in 27 lidstaten kregen de mogelijkheid om hun mening te geven en uit te wisselen over de Europese Unie en haar toekomst. Parallel met de evenementen in de lidstaten vond op Europees niveau een burgerpanel en een online bevraging plaats. Het initiatief inspireerde tot de CTE.<sup>37</sup>

14. Recent onderzoek toont aan dat het moeilijk is om de burger bij de Europese besluitvorming te betrekken.<sup>38</sup> Slechts 15% van de Europeanen vindt het gemakkelijk om te participeren aan de EU-politiek. Veel burgers voelen zich helemaal niet betrokken bij het proces van Europeanisering. Het meest zichtbare instrument vormen de Europese verkiezingen, doch deze blijken voor de burgers veel minder zichtbaar dan nationale verkiezingen. De Europese verkiezingen, die neerkomen op 27 verkiezingen op nationaal niveau, blijven tot nu toe nog altijd in de schaduw van de nationale verkiezingen staan. De hierboven besproken participatie-instrumenten zijn voor het Europese publiek moeilijk zichtbaar en daardoor grotendeels onbekend, waardoor ze relatief weinig worden gebruikt. Diegenen die wel participeren vormen geen representatieve weergave van de Europese bevolking. De meeste participatie-instrumenten geven nauwelijks aanleiding tot interactie en reflectie tussen burgers onderling of tussen burgers en beleidsverantwoordelijken, zodat het element deliberatie

---

<sup>31</sup> Art. 44 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; Art. 20, 2, d) en art. 24, tweede lid en art. 227 VWEU

<sup>32</sup> Art. 24, vierde lid VWEU

<sup>33</sup> Art. 20, 2, d) en art. 24, derde lid en 228 VWEU

<sup>34</sup> Art. 11.3 VEU; Art. 2 Protocol (2) van 13 december 2007 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid; EUROPEAN COMMISSION, *Better regulation' toolbox – November 2021 edition*, 441-496 ([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br\\_toolbox-nov\\_2021\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf)).

<sup>35</sup> Zie hierover: [https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues\\_nl](https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_nl). Deze dialogen worden op een informele basis georganiseerd.

<sup>36</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Citizens' dialogues and citizens' consultations. Key conclusions*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019, 19 p ([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/euco-sibiu-citizensdialogues\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/euco-sibiu-citizensdialogues_en.pdf)).

Key conclusions [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/euco-sibiu-citizensdialogues\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/euco-sibiu-citizensdialogues_en.pdf).

<sup>37</sup> Zie hierover: D. HIERLEMANN, S. ROCH, P. BUTCHER, J. EMMANOUILIDIS, C. STRATULAT, M. DE GROOT, *Under Construction Citizen Participation in the European Union*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2022, 170-189.

<sup>38</sup> D. HIERLEMANN, S. ROCH, P. BUTCHER, J. EMMANOUILIDIS, C. STRATULAT, M. DE GROOT, *Under Construction Citizen Participation in the European Union*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2022, 224p.

grotendeels ontbreekt. Van transnationaliteit is meestal weinig sprake, omdat zaken als grensoverschrijdend bewustzijn, interactie en debat grotendeels ontbreken. Bij dit alles komt dan nog dat de impact van deze instrumenten al bij al beperkt is, aldus het onderzoek.<sup>39</sup> De studie bestempelt de bestaande participatiemogelijkheden als een lappendeken van los van elkaar staande instrumenten. Er is nood aan een Europese participatie-infrastructuur. Dit houdt in dat de verschillende participatiemogelijkheden beter op elkaar dienen afgestemd. Zij moeten op een gemeenschappelijke vindplaats worden ondergebracht en voorzien van uitleg over wanneer en hoe ze te gebruiken. Zij behoeven sterkere politieke ondersteuning. Tenslotte, maar niet in het minst, moeten zij volgens de studie voldoen aan de criteria van goede participatie, met name: zichtbaarheid, toegankelijkheid, representativiteit, voorzien in voldoende deliberatiemogelijkheid, transnationaal zijn, en impact hebben op de besluitvorming.<sup>40</sup>

15. Uit de hierboven besproken studie komt naar voor dat de bestaande participatie-instrumenten en hun onderlinge afstemming aan optimalisering toe zijn. Ook de Europese burgers zelf die deelnamen aan de CTE blijken van mening dat de Europese democratie dient versterkt door betere participatiemogelijkheden. In het globale eindrapport van de CTE (mei 2022) staan hierover aanbevelingen. Burgerparticipatie en betrokkenheid van jongeren op het niveau van de Europese democratie dienen steviger uitgebouwd, zodat een volledige ervaring van burgerschap (*“full civic experience”*) kan worden ontwikkeld. Men dient voor elk topic de meest geschikte vorm van participatie te kiezen. Bestaande vormen van burgerparticipatie dienen verbeterd en nieuwe vormen ontwikkeld. Verder pleit men voor het opzetten van een gebruiksvriendelijk online-platform waarop burgers ideeën en zienswijzen kunnen plaatsen. Er zouden ook periodieke burgervergaderingen moeten komen. Deelnemers moeten *at random* worden gekozen, maar wel representatief zijn. Beslissingen die afwijken van de resultaten van de participatie moet men motiveren.<sup>41</sup> In het globale eindrapport staan ook slotbeschouwingen van de Raad van Bestuur van de CTE. Daar leest men: *“The tools and methodology developed for this process (de CTE, E.L.) provided a unique set of resources that could form the basis for future exercises in citizen engagement and deliberative democracy at EU level.”*<sup>42</sup> Niet alleen in het globale eindrapport van de CTE, maar ook in de rapporten van België en Nederland leest men de verzoeking om binnen de EU-besluitvorming op een meer permanente basis een plaats te geven aan participatie. Zo ziet België de CTE als een kans om van de participatieve democratie een element te maken dat deel uitmaakt van de democratische besluitvorming.<sup>43</sup> In het Nederlandse rapport *“Onze kijk op Europa”* leest men dat de EU beter zou moeten weten wat er leeft in de samenleving. Om dit te verbeteren zou de EU vaker en zelfs blijvend in dialoog moeten gaan met burgers.<sup>44</sup> In de beide rapporten blijft het evenwel bij deze eerder algemene wensen, die niet verder worden geconcretiseerd.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, 224 p.

<sup>40</sup> *Ibid.*, 7 en 16-20.

<sup>41</sup> *Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome*, 79  
<https://futureu.europa.eu/pages/reporting>.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 93.

<sup>43</sup> X, *Syntheserapport: België in de conferentie over de toekomst van Europa*, Brussel, Directiecomité FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, maart 2022, 7 (te downloaden via <https://futureu.europa.eu/pages/belgium?locale=nl>).

<sup>44</sup> X, *Onze kijk op Europa*, Ministerie van Buitenlandse zaken, 18 maart 2022, 38  
(<https://www.kijkopeuropa.nl/documenten/verslagen/2022/03/08/kijk-op-europa-eindrapport>).

16. De CTE kwam voor een stuk tegemoet aan de hierboven besproken moeilijkheden en verzuchtingen. Het betrof hier weliswaar een op zichzelf staand, eenmalig experiment, maar niets belet om deze grootschalige, veelzijdige, grensoverschrijdende vorm van burgerparticipatie op een meer permanente, institutionele manier te verankeren. Zoals we hierna nog zullen uiteenzetten zijn er al eerste denksporen om het zo ver te krijgen.<sup>45</sup> Maar er is meer. De CTE kwam ten dele tegemoet aan een reeks pijnpunten waarmee de bestaande Europese participatie-instrumenten kampen. Door het systeem van loting waren de Europese burgerpanels min of meer *representatief* samengesteld, hoewel het net als bij alle andere vormen van participatie erg moeilijk blijft om werkelijk een doorsnee staal van de bevolking te betrekken. In elk geval is men erin geslaagd jongeren te aan boord te hijsen, vermits een derde van de deelnemers aan de burgerpanels tot de leeftijdscategorie 16 tot 25 jaar behoorde. Dat stond ook zo in het reglement van de CTE. Het gaat hier om een groep die meestal erg moeilijk te motiveren is tot burgerparticipatie, niettegenstaande de toekomst van Europa hen zeer sterk aanbelangt. Het element *deliberatie* was zeker aanwezig in de burgerpanels op Europees en nationaal niveau, maar ook in heel wat andere, nationaal georganiseerde activiteiten, zoals burgerdialogen. Ook het meertalig digitaal platform opende mogelijkheden tot (weliswaar digitale) *deliberatie*. Twee zeer belangrijke instrumenten van de CTE, met name de Europese burgerpanels en het meertalig digitaal platform, waren *transnationaal*. Zij lieten bovendien toe om de maatschappelijke agenda te laten doorstromen naar de politieke agenda. Het is nog vroeg om de daadwerkelijke *impact* van de CTE in kaart te brengen, hoewel er eerste stappen in de richting van de implementatie van de resultaten zijn gezet.<sup>46</sup> Door de *combinatie* van al deze elementen bood de CTE een *meerwaarde ten opzichte van de bestaande Europese participatie-instrumenten*.

17. De meerwaarde op het vlak van het remediëren aan het democratisch deficit dient men evenwel niet enkel te zoeken op het vlak van de vernieuwing of verfijning van de gehanteerde *participatiemethodes*. Minstens even belangrijk is de *visie* die Europese instellingen er op nahouden over de rol van de burger en de *mindset* van waaruit zij de burger bij de Europese besluitvorming willen betrekken. Voortgaande op twee cruciale, aan de CTE ten grondslag liggende documenten was het de bedoeling om aan de burger een sterkere rol toe te bedelen. In de gezamenlijke verklaring leest men: *“Wij, de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie, willen dat burgers deelnemen aan het debat en inspraak hebben over de toekomst van Europa. Wij verbinden ons er gezamenlijk toe naar de Europeanen te luisteren en gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Conferentie”*.<sup>47</sup> Artikel 1 van het reglement van orde van de CTE bepaalt onder meer: *“De Conferentie is een op de burger gerichte exercitie die vanuit de basis vertrekt, zodat Europeanen hun mening kunnen geven over wat zij van de Europese Unie verwachten.”* Volgens Alemanno kan de CTE leiden tot een meer rond burgers gecentreerde transnationale Unie. Zij vormt de eerste expliciete erkenning dat burgers -en niet de lidstaten of EU-instellingen- de ultieme bron van autoriteit en legitimiteit binnen de EU vormen.<sup>48</sup> Of de aan de CTE ten grondslag liggende, op de burger gecentreerde visie werkelijk een blijvende verworvenheid is valt nog af te wachten, maar experimenten zoals de CTE kunnen bij beleidsmakers een nieuwe visie en een andere mentaliteit in de hand werken.

---

<sup>45</sup> Zie randnr. 32.

<sup>46</sup> Zie randnr. 9.

<sup>47</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/nl\\_-\\_gezamenlijke\\_verklaring\\_over\\_de\\_conferentie\\_over\\_de\\_toekomst\\_van\\_europa.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/nl_-_gezamenlijke_verklaring_over_de_conferentie_over_de_toekomst_van_europa.pdf)

<sup>48</sup> A. ALEMANNI, “Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d’être”, *Eur Law J* 2020, 508.

## C) Hogere legitimiteit

18. Europa kampt met een legitimiteitsprobleem. Ook nationale overheden zien zich daarmee geconfronteerd, maar op Europees niveau spelen er nog andere factoren, zoals de gepercipieerde afstand t.o.v. de EU-instellingen, het gebrek aan een Europees “demos”, het ontbreken van een Europese gemeenschappelijke taal, de focus van het publiek op het nationale veeleer dan op het Europese discours, en de complexiteit van de Europese besluitvorming.<sup>49</sup> Wie deel uitmaakt van de Europese Commissie is niet rechtstreeks verkozen. Voor de Europese parlementsleden is dit wel het geval. Tussen burgers en EU-instellingen ligt (vaak ook letterlijk) een grote afstand. De meeste burgers hebben geen duidelijk beeld van hoe op Europees niveau beslissingen tot stand komen, hetgeen een hypotheek legt op de legitimiteit ervan. Legitimiteit houdt in dat burgers overheidsbeslissingen aanvaarden omdat deze als gerechtvaardigd worden aanzien. Deze legitimiteit laat zich op verschillende, elkaar aanvullende manieren funderen. Denk bijvoorbeeld aan de efficiëntie en deskundigheid waarmee overheden te werk gaan, de onpartijdigheid van diegenen die de beslissingen nemen, een correcte beslissingsprocedure die een deugdelijke belangenafweging waarborgt, de morele aanvaardbaarheid van beslissingen (sluiten zij aan bij in de maatschappij levende waarden?), enz. In een democratisch bestel berust de legitimiteit van het overheidsoptreden in de eerste plaats op de wil van het volk. Burgers of door hen verkozen vertegenwoordigers (in elk geval een meerderheid onder hen) bepalen zelf aan welke wetten zij zich willen onderwerpen. In de gangbare democratische besluitvorming, verdwijnt die wil van het volk grotendeels naar het achterplan omdat burgers tussen twee verkiezingen in nauwelijks hun beleidsvoorkeuren te kennen (kunnen) geven. Dat is ook op Europees niveau zo. Om de vijf jaar kunnen stemgerechtigde Europeanen op een zeer algemene wijze hun politieke voorkeur uiten. Daar blijft het doorgaans bij. Zoals hoger aangestipt maken de Europese burgers immers weinig gebruik van de bestaande participatiemogelijkheden, zodat Europese beslissingen daaraan omzeggens geen bijkomende legitimiteit ontleen. Participatie-initiatieven zoals de CTE kunnen, zoals we hierna verduidelijken, zorgen voor een aanvullende legitimering van Europese beslissingen, enerzijds doordat de *wil van de bevolking* op een meer afgetekende wijze tot uiting komt, anderzijds door de *deliberatieve* wijze waarop de aanbevelingen tot stand komen.

19. De deelnemers aan de CTE gaven op een meer *rechtstreekse, concrete en intensievere manier* te kennen welk beleid of welke beslissingen zij wensen. Dat verschilt fundamenteel van het tot uitdrukking brengen van een algemene politieke voorkeur via verkiezingen. Zo gingen de Europese burgerpanels aan de slag rond vier grote thema's waarin men een hele reeks concrete topics besprak. Daardoor kreeg het legitimatiecriterium “de wil van het volk” niet alleen een abstracte maar ook een concrete inslag: de *concrete gezamenlijke wil* van een groep burgers over concrete topics zorgt mee voor de verantwoording van Europese beslissingen. De deelnemers *ervaarden* dat zij als collectiviteit de Europese besluitvorming op een zeer directe manier probeerden te beïnvloeden. Door de sterke, daadwerkelijke *burgerbetrokkenheid* was de wil van een representatief staal van de Europese bevolking veel duidelijker geprononceerd dan bij verkiezingen.

20. Beslissingen kunnen bogen op een grotere legitimiteit als zij (mede) de vrucht zijn van *deliberatie*. Door het systeem van lottrekking weerspiegelen de deelnemers min of meer de samenstelling van de

---

<sup>49</sup> D. HIERLEMANN, S. ROCH, P. BUTCHER, J. EMMANOULIDIS, C. STRATULAT, M. DE GROOT, *Under Construction Citizen Participation in the European Union*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2022, 15.

bevolking. De door hen geformuleerde aanbevelingen rond een aantal concrete topics kan men daarom als een vrij betrouwbare *reflectie van de wil van de Europese bevolking* beschouwen. Belangrijker is evenwel dat degelijk begeleide deliberatie neerkomt op een (politiek) gesprek van hoge kwaliteit. Als het goed gaat zullen de deelnemers immers de hen aangereikte informatie verwerken, de eigen opinie op een beargumenteerde wijze naar voor brengen, luisteren naar elkaar, de eigen zienswijze bijstellen in het licht van de mening van anderen, en op die manier proberen tot een gezamenlijke aanbeveling te komen. Goede deliberatie zorgt ervoor dat de verschillende zienswijzen van deelnemers met zeer uiteenlopende achtergronden in de aanbevelingen van de CTE verdisconteerd zijn. Sociale heterogeniteit leidt tot betere beslissingen want de aanwezigheid van meerdere gezichtspunten vermindert het groepsdenken en verbetert de kwaliteit van de deliberatie.<sup>50</sup> Deliberatie kan collectieve intelligentie produceren en benutten.<sup>51</sup> Dit is een gezamenlijke intelligentie die meer is dan een optelsom van ieders afzonderlijke intelligentie.<sup>52</sup> Zij ontstaat vanuit een *wisselwerking* tussen verschillende opvattingen. Het is juist die wisselwerking die de deelnemers toelaat om samen tot een ruimer gezichtspunt te komen waarin de afzonderlijke gezichtspunten vervat liggen. Op die manier schuiven de deelnemers samen op in de richting van wat men als een “ethisch gezichtspunt” kan bestempelen: het meest omvattende gezichtspunt dat we tegenover de wereld en tegenover personen, toestanden, gebeurtenissen en handelingen kunnen innemen.<sup>53</sup> Kortom, door goede deliberatie wint het politiek gesprek aan diepgang en veelzijdigheid. Dit verhoogt de *intrinsieke* kwaliteit en meteen ook de legitimiteit van de aanbevelingen. Bovendien leidt deliberatie in de *perceptie* van het brede publiek tot een (beperkte) verhoogde legitimiteit van de besluitvorming.<sup>54</sup> Dit begunstigt het vertrouwen in de Europese instellingen en politici.

21. Het meertalig digitaal platform droeg eveneens bij aan de legitimiteit van het Europese optreden. Het gaat hier om een relatief toegankelijk hulpmiddel om de maatschappelijke agenda te laten doorstromen naar de politieke agenda. Dit zorgt ervoor dat het beleid beter aansluit bij wat er in de gemeenschap leeft.

#### **D) Creatie van een Europese publieke sfeer**

22. In *Between Facts and Norms* geeft Habermas nadere toelichting bij wat hij de “publieke sfeer” noemt.<sup>55</sup> Hij beschouwt die als een communicatiestructuur die gesteund is op het netwerk van verenigingen van de civil society. Deze zijn op hun beurt geworteld in de leefwereld van burgers. Het gaat om een netwerk voor de communicatie van informatie en standpunten, waarin

---

<sup>50</sup> A. MØLLER MULVAD, B.A. POPP-MADSEN, “Sortition Infused Democracy: Empowering Citizens in the Age of Climate Emergency”, *Thesis Eleven* 2021 Vol 167 (1), 79.

<sup>51</sup> L.G. GIRAUDET e.a., “Co-construction in deliberative democracy: lessons from the French Citizens’ Convention for Climate”, *Humanities&Social Sciences Communications* 2022 9:207, 2.

<sup>52</sup> Zie hierover uitgebreid: T. ATLEE, *The Tao of Democracy. Using co-intelligence to create a world that works for all*, Cranston (Rhode Island), The Writers Collective, 2003, 317 p.

<sup>53</sup> K. RAES, *Tegen betere wetten in. Een ethische kijk op het recht*, Gent, Academia Press, 2003, 93.

<sup>54</sup> M. JÄSKE, “Participatory innovations and maxi-publics: The influence of participation possibilities on perceived legitimacy at the local level in Finland”, *European Journal of Political Research* (58) 2019, 603-629; S. BOULIANNE, “Mini-publics and Public Opinion: Two Survey-Based Experiments”, *Political Studies* Vol. 66, Issue 1, 2018, 119-136

<sup>55</sup> J. HABERMAS, *Between Facts and Norms, Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge/Malden, Polity Press, 2004, 359-373.

informatiestromen worden gefilterd en gesynthetiseerd tot specifieke publieke opinies. De publieke sfeer wordt gereproduceerd door en is gesteund op het zogenaamde “communicatief handelen”: via rationele discussie probeert men overeenstemming te bereiken met elkaar. De invloed van de publieke opinie kan worden omgezet in politieke macht –het potentieel om bindende beslissingen te nemen- via geïnstitutionaliseerde procedures. Invloed situeert zich in de publieke sfeer en is daar meestal het voorwerp van strijd tussen verschillende meningen. De publieke sfeer haalt zijn impulsen uit de private sfeer van de individuele levensverhalen, aldus Habermas. In essentie kan men de publieke sfeer beschouwen als de sfeer van publieke communicatie en debat over aangelegenheden van algemeen belang.

23. De “publieke sfeer” situeert zich tot nu toe vooral op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Op die bestuurslagen vindt het politieke gesprek tussen burgers plaats. Daarop focust de aandacht van het publiek en de media. Volgens Alemanno ontbreekt het in de EU aan een pan-Europese “democratische kritische infrastructuur”. Daarmee bedoelt hij een systeem dat burgers helpt zich met elkaar te verenigen door intermediaire krachten, zoals echte Europese politieke partijen en een pan-Europese mediasfeer. Dit zou het Europees politiek proces zichtbaar en toegankelijk maken voor een breed publiek.<sup>56</sup> In een democratie gaat de macht uit van het “demos”, het volk, maar op Europees niveau is dit “demos” nog in een embryonaal stadium. Politiek komt in essentie neer op het opbouwen en beheren van de “polis”, de politieke gemeenschap, het gemeenschappelijk politiek project dat burgers vormgeven en waarmee zij zich verbonden voelen. De Europese polis is momenteel nog in opbouw, tenminste als men de polis -in lijn met het archetype van de Griekse oudheid- ziet als een ruimte waarbinnen burgers opinies uitwisselen om zo eventueel tot een gemeenschappelijke wil en een gezamenlijk handelen te komen. De CTE is een verdere stap in de uitbouw van de Europese publieke sfeer en, daarmee samenhangend, de Europese polis. Dankzij het meertalig digitaal platform, ondersteund door een vertaalprogramma en artificiële intelligentie, konden Europese burgers politieke opinies uitwisselen en aan gezamenlijke wilsvorming doen. Via de Europese burgerpanels, eveneens met vertaalondersteuning, was dat nog meer het geval. Bij de bestaande participatiemogelijkheden vertoont enkel het Europees burgerinitiatief dit transnationaal karakter. Zoals hoger aangegeven maken burgers daar evenwel weinig gebruik van. Ook de eerder besproken, eenmalige Europese burgerconsultatie was transnationaal, maar zij had slechts een zeer geringe impact. De CTE timmert verder aan de weg naar een Europese publieke sfeer en daarmee vervlochten politieke gemeenschap. Tegelijk gaat het om een eerder beperkte vooruitgang. Op het meertalig digitaal platform werden 48.530 bijdragen geregistreerd, 18.955 ideeën en 22.570 commentaren.<sup>57</sup> Deze aantallen ogen misschien niet slecht, maar als men weet dat de Europese Unie ongeveer 448 miljoen inwoners telt is het ook niet spectaculair veel. Aan de vier Europese burgerpanels namen 800 personen deel (dit aantal moest noodgedwongen beperkt blijven), al representeerden deze wel de Europese bevolking. Men mag zich echter niet blindstaren op participatiemogelijkheden van de CTE en het gebruik ervan. Even belangrijk is dat de organiserende Europese instellingen inspanningen leverden om de CTE en de resultaten ervan bekend te maken bij het brede publiek, onder meer via informatie voor de pers.<sup>58</sup> De burgerpanels op Europees niveau werden uitgezonden.<sup>59</sup> Deze publiciteit

---

<sup>56</sup> A. ALEMANNI, “Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d’être”, *Eur Law J* 2020, 486.

<sup>57</sup> Zie randnr. 4.

<sup>58</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3750](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3750)

<sup>59</sup> Gezamenlijke verklaring over de Conferentie over de Toekomst van Europa, 4

([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/nl\\_-](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/nl_-)

[\\_gezamenlijke\\_verklaring\\_over\\_de\\_conferentie\\_over\\_de\\_toekomst\\_van\\_europa.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/nl_-gezamenlijke_verklaring_over_de_conferentie_over_de_toekomst_van_europa.pdf))

naar het brede publiek draagt op zich al bij tot de creatie van een Europese publieke sfeer. Willen de Europese instellingen op dit punt verder gaan dan mogen participatie-initiatieven zoals de CTE niet beperkt blijven tot een eenmalig gebeuren. Het verdient aanbeveling het meertalig digitaal platform permanent te verankeren, op zeer regelmatige basis Europese burgerpanels te organiseren en daaraan ruime publiciteit te verlenen.

24. Een Europese publieke sfeer kan de totstandkoming van een Europese *identiteit* bevorderen. Deze ontleent men voor een stuk aan de groep(en) waartoe men behoort. Door zich bewust te worden van de gemeenschappelijke Europese uitdagingen waar zij voor staan en te beseffen dat zij elkaar nodig hebben om ermee aan de slag te gaan, kunnen burgers gaan ontdekken dat zij ook Europeaan zijn. Via deliberatie ervaren zij dat zij, ondanks de grote afstand en het ontbreken van een directe gemeenschappelijke leefwereld, toch een reeks waarden en normen delen. Dit werkt verbindend. Dat is in de eerste plaats het geval voor diegenen die daadwerkelijk deelnemen aan participatieprocessen zoals de CTE, maar door ruime media-aandacht kan ook bij een breder publiek het besef ontstaan dat men behoort tot een Europese gemeenschap.

25. De EU is in de eerste plaats een economische gemeenschap. Ten gevolge van recente evoluties op het internationaal toneel, vooral de oorlog in Oekraïne, kwamen op 6 oktober 2022 de staats- en regeringsleiders samen voor een eerste bijeenkomst van de Europese *politieke* gemeenschap.<sup>60</sup> Deze is van bovenaf geïnitieerd. Parallel daarmee kan zo'n Europese politieke gemeenschap ook *bottom up* gestalte krijgen, onder meer via participatieprocessen zoals de CTE.

## E) Versterken van het (Europees) burgerschap

26. Een sluitende, onbetwistbare definitie geven van de term burgerschap is een uitzichtloze onderneming. Burgerschap heeft betrekking op het deel uitmaken van en het bijdragen aan politieke gemeenschappen op verschillende niveaus (van lokaal tot Europees).<sup>61</sup> Het is een *competentie* die steunt op drie pijlers: kennis, vaardigheden en een houding. Kennis slaat onder meer op de basiskenmerken en werking van onze democratie. Vaardigheden wijzen op het praktisch bedreven zijn in iets, bijvoorbeeld goede vragen kunnen stellen of actief kunnen luisteren. Maar alles begint met de houding, de basisattitude van waaruit men burger is. Het gaat daarbij enerzijds om een globale constructieve attitude die voortspruit uit een reeks burgerschapskwaliteiten zoals openheid, integriteit, zorgzaamheid, matigheid, praktische wijsheid, enz. Anderzijds duidt zij op het willen behartigen van het algemeen belang en, daarmee samenhangend, het nastreven van rechtvaardige beslissingen.<sup>62</sup> Burgerschap kan men op veel manieren *ontwikkelen*, bijvoorbeeld door opvoeding en onderwijs. Maar ook door deelname aan participatieprocessen. Concrete praktijkervaringen tonen aan dat wanneer men mensen uitnodigt om op een publiek forum de rol van burger op te nemen, ze in staat zijn te discussiëren vanuit een breder perspectief en verder kunnen kijken dan het eigen belang.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> <https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/international-summit/2022/10/06/>

<sup>61</sup> E. LANCKSWEERDT, *Sterk burgerschap. Burgerschapskwaliteiten als voedingsbodem voor een bloeiende democratie*, Antwerpen/'s Hertogenbosch, Gompel&Svacina, 2022, 98.

<sup>62</sup> *Ibid.*, 99.

<sup>63</sup> K. LOYENS en S. VAN DE WALLE, "Participatie voor iedereen?", *Burger, bestuur en beleid*, 2006/4, 317.

Volgens Corijn kan niemand onveranderd uit een participatieproces komen. Dat heeft te maken met het verhogen van de sociale en culturele competentie van de betrokkenen.<sup>64</sup> Een mooi voorbeeld hiervan vormen de Antwerpse burgerbegrotingen. Onderzoek leert dat deze participatiemethode “betere burgers” voortbracht, met name burgers die via deliberatieve processen leerden van elkaars inzichten en ervaringen, waardoor hun kennis van, en appreciatie voor, andere meningen vergroot en zij hun persoonlijke leefwereld overstijgen. Een deel van de burgers blijkt na een deliberatief proces beter in staat om publieke redenen aan te geven (redenen die betrekking hebben op meer dan een individu of een groep) om de eigen mening te beargumenteren. Ongeveer de helft van de deelnemers had “sociaal geleerd”, en dit op de facto anderhalf uur deliberatie. Tegelijk stelde men vast dat dit sociaal leren vooral gold voor mannen en hoger opgeleiden. Dit suggereert dat een klassiek deliberatief gesprek niet altijd de meest geschikte vorm is voor sociaal leren. Verder vermoedt men dat sociaal leren minder vlot gaat naarmate de belangen concreter en persoonlijker worden.<sup>65</sup> Maar alles bij elkaar genomen mag men besluiten dat er bij deliberatieve processen sprake is van sociaal, ervaringsgericht leren. De Rynck en Steyaert schrijven hierover: *“Als we de meningsvorming voor en na deliberatieve praktijken met elkaar vergelijken, dan wordt aan het eind van zo’n proces duidelijk dat de meningsvorming veel diepgaander is en dat zich in de hoofden van deelnemers een veel creatiever proces heeft afgespeeld, met afwegingen van argumenten, zich inleven in posities van andere mensen, wisselwerking met experts... Een automatisme is dat evenwel niet. Veel hangt af van het object, de aanpak en het gevoerde proces van de deliberatie. In de literatuur vinden we ook voorbeelden van deliberatieve processen die mensen versterken in hun vooraf geformuleerde meningen of belangenposities.”*<sup>66</sup> Zij voegen er evenwel de kritische kanttekening bij dat niet geweten is welke effecten deze deliberatieve processen bij burgers hebben op de langere termijn en of deze effecten blijvend zijn.<sup>67</sup> In literatuur met betrekking tot de veelvuldig ingezette burgerpanels over het klimaat onderstreept men eveneens de positieve effecten van deliberatieve processen. Zij moedigen de deelnemers aan om te luisteren naar verschillende standpunten, ondersteunen hen bij het zoeken naar consensus, en zetten hen ertoe aan om op een niet gepolariseerde wijze aan politieke besluitvorming te doen.<sup>68</sup> Deliberatie is een middel om het onderling begrip te verhogen en empathie op te bouwen, zelfs in situaties van verdeeldheid.<sup>69</sup> Deelnemers blijken beter in staat het perspectief in te nemen van anderen die niet dezelfde zienswijze delen, zodat vooroordelen kunnen verdwijnen.<sup>70</sup>

27. Uit wat voorafgaat blijkt dat participatie, en in het bijzonder deliberatie, mogelijkheden opent om burgerschap te versterken. Er zijn geen redenen waarom dit op Europees niveau anders zou moeten zijn, vermits burgers daar even goed van elkaar kunnen leren. De letterlijke en figuurlijke afstand tussen Europese burgers kan dit leerproces bemoeilijken. Anderzijds is de ontmoeting met mensen met een geheel andere achtergrond en cultuur juist nog verrijkender dan wanneer men met burgers van het eigen land delibereert. Door de verstrekte informatie krijgen burgers bovendien meer kennis

---

<sup>64</sup> E. CORIJN, “Deelnemen is belangrijker dan winnen”, in L. BOUDRY, *Inzet, Opzet, Voorzet, Stadsprojecten in Vlaanderen*, Antwerpen/Apeldoorn, Garant, 2006, 172.

<sup>65</sup> T. RENSON, “Baart Antwerpse burgerbegroting betere burgers?”, *Samenleving en politiek* 2018/2, 58-66.

<sup>66</sup> F. DE RYNCK en S. STEYAERT, *De participatieve omslag. Onze democratie in transitie*, Leuven/Den Haag, Acco, 2019, 153.

<sup>67</sup> *Ibid.*, 154.

<sup>68</sup> R. WELLS, C. HOWARTH, L. BRAND-CORREA, “Are citizen juries and assemblies on climate change driving democratic climate policymaking? An exploration of two case studies in the UK”, *Climate Change* 2021 168:5, 3.

<sup>69</sup> M. KING, R. WILSON, “Local government and democratic innovations: reflections on the case of citizen assemblies on climate change”, *Public Money&Management* 2022, 2.

<sup>70</sup> K. KULHA, M. LEINO, M. SETÄLÄ, M. JÄSKE, S. HIMMELROOS, “For the sake of the Future: Can Democratic Deliberation Help Thinking and Caring about Future Generations?”, *Sustainability* 2021 (13 5487), 3.



van de wijze waarop de Europese instellingen aan besluitvorming doen, en hoe moeilijk en complex deze wel is. Initiatieven zoals de CTE openen perspectief op de versterking van een *Europees* burgerschap, dat op zijn beurt een opstap kan vormen naar wereldburgerschap. Volgens Eymard komt het erop aan burgers van alle EU-landen samen te brengen om te werken rond belangrijke topics voor Europa en de Europeanen. Dit biedt een mogelijkheid om te bouwen aan een gemeenschappelijke visie, voorbij de specifieke belangen van elke lidstaat, de pan-Europese solidariteit te versterken, en bij te dragen aan de creatie van een Europees algemeen belang.<sup>71</sup> De toekomst van Europa moet niet louter een zaak blijven voor EU-experten en professionele politici. Ook burgers, die experts zijn van hun eigen leven als Europeaan, kunnen haar uittekenen. Dit draagt bij tot het ontwikkelen van een gevoel van erbij horen. Burgers kunnen zich bewust worden van hun macht om impact te hebben op de koers van de EU. Bovendien kan men de CTE zien als een gelegenheid om Europese burgerschapsopvoeding te ontwikkelen alsook om de gepercipieerde disconnectie tussen de Europese bevolking en de Europese instellingen te overwinnen.<sup>72</sup> Toch past bij dit alles een zekere relativering. Het aantal burgers dat deelneemt aan een Europees burgerpanel blijft noodgedwongen beperkt, zodat het ontwikkelen van burgerschap via initiatieven als de CTE veeleer bescheiden is. Aan een meertalig digitaal platform, dat ook een beperkte deliberatie mogelijk maakt, kunnen in principe alle EU-burgers deelnemen, al voelen relatief weinigen zich daartoe geroepen. Anderzijds is het aantal daadwerkelijke participanten niet het enige wat telt. Media-aandacht voor initiatieven zoals de CTE kan de reflectie over en betrokkenheid bij de Europese besluitvorming bij het brede publiek aanzwengelen.

-

## **F) Kwaliteitsvoller beleid en beslissingen**

28. Deliberatieve processen beschikken over enkele troeven om tot betere besluitvorming te komen. Dit verhoogt de kans dat de kwaliteit van de eruit voortvloeiende aanbevelingen hoog ligt, hetgeen betekent dat zij in sterke mate het algemeen belang beogen. In vergelijking met verkozen politici zijn via lottrekking geselecteerde burgers beter geplaatst om een langetermijnperspectief in te nemen, vermits zij niet wakker hoeven te liggen van hun herverkiezing.<sup>73</sup> Bovendien zijn zij nauwelijks onderhevig aan de invloed van lobbygroepen. Zeker op Europees niveau is lobbying zeer gangbaar.<sup>74</sup> Het systeem van loting biedt waarborgen dat de burgers die deelnemen aan burgerpanels niet handelen op aansturen van lobbygroepen. De kans dat zij relaties zouden hebben met een lobbygroep is statistisch vrijwel verwaarloosbaar. Bovendien weten lobbygroepen niet op voorhand welke burgers zullen deelnemen. Wat betreft het meertalig digitaal platform liggen de zaken anders. Daar valt niet uit te sluiten dat wie via dat platform een mening naar voor brengt, fungeert als spreekbuis van een lobbygroep. Opinies die op die manier op het platform belanden worden evenwel eerst besproken binnen de burgerfora, en nadien, als zij al zouden doorwerken in de aanbevelingen van de fora, moeten zij de diverse stappen in de verdere politieke besluitvorming overleven. Kortom, dat lobbygroepen via de CTE invloed konden proberen uitoefenen kon men moeilijk vermijden, maar tegelijk moet de impact van die invloed gerelativeerd worden. Wat die onafhankelijkheid van de deelnemende burgers betreft

---

<sup>71</sup> L. EYMARD, "From the French Citizens' Convention on Climate to the Conference on the Future of Europe: A participatory science and democratic perspective", *Eur Law J.* 2020, 140.

<sup>72</sup> *Ibid.*, 140.

<sup>73</sup> A. MØLLER MULVAD, B.A. POPP-MADSEN, "Sortition Infused Democracy: Empowering Citizens in the Age of Climate Emergency", *Thesis Eleven* 2021 Vol 167 (1), 79.

<sup>74</sup> V. STOILOVA, "The role of lobbying in the decision making process in the European Union", *International conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION*, vol.27, no.2, 2021, pp.219-224, (<https://sciendo.com/article/10.2478/kbo-2021-0077>).

dient verder nog te worden onderstreept dat zij niet onderhevig zijn aan de instructies van een politieke partij. De praktijk wees ondertussen uit dat burgerpanels in staat zijn om tot gezamenlijke aanbevelingen te komen over aangelegenheden waarover op politiek niveau een impasse was ontstaan, zoals de Ierse abortuskwestie. Zij kunnen met andere woorden tot ideeën komen die tegenstellingen overbruggen.<sup>75</sup> Verder tonen burgers zich in hun beleidsvoorstellen vaak ambitieuzer dan verkozen politici. Burgerpanels over de klimaatkwestie illustreren dit treffend. Het Ierse burgerpanel dat ging over het klimaatbeleid formuleerde aanbevelingen waarvan sommige toch wel een inspanning vragen van de bevolking, bijvoorbeeld het betalen van koolstofbelastingen. De Ierse regering gaf te kennen dat de voorstellen veel radicaler waren dan ze zelf had verwacht.<sup>76</sup> De voorstellen leidden tot een nieuw klimaatactieplan dat bijval kreeg van de actiegroep Extinction Rebellion, die bekend staat voor haar hoge klimaatambities.<sup>77</sup> De Franse Convention Citoyenne pour le climat legde een 460 pagina's tellend eindrapport neer waarin 149 beleidsvoorstellen vervat waren. De Franse president had zich het recht voorbehouden om tegen maximum drie voorstellen een vetorecht in te zetten, en dat deed hij ook.<sup>78</sup> Dit toont aan dat burgers bereid zijn om de lat hoog te leggen en soms verder willen gaan dan politici. Meer specifiek lijken deliberatieve processen zeer geschikt om te focussen op kwesties van institutionele verandering zoals electorale hervorming. Politici die zich daarover moeten buigen zitten immers met een belangenconflict.<sup>79</sup>

## G) Relatie tussen realisatie meerwaarde en implementatie aanbevelingen

29 Voor twee criteria staat de realisatie van de meerwaarde los van de implementatie van de aanbevelingen van de CTE in EU-handelingen of verdragswijzigingen. Dit is het geval voor de “creatie van een Europese publieke sfeer” en het “versterken van het (Europees) burgerschap”. De Europese publieke sfeer ontstaat door het “communicatief handelen” van Europese burgers, door publieke communicatie en debat, ook al zouden de resultaten daarvan niet (volledig) vertaald worden in politieke besluitvorming. Het versterken van (Europees) burgerschap in de betekenis van het aanwenden en versterken van burgerschapscompetenties is het eventuele gevolg van het deelnemen aan participatieprocessen zoals de CTE. Zelfs wanneer de aanbevelingen van de CTE geen verder gevolg zouden kennen hebben burgers het leerproces al doorgemaakt. Voor de criteria “remediëren aan het democratisch tekort en “hogere legitimiteit” liggen de zaken genuanceerder. Strikt juridisch kan men elke bijkomende participatiemogelijkheid, zoals de CTE, als een antwoord op het Europees democratisch tekort aanzien, maar wanneer aan de resultaten van de bijkomende participatie naderhand geen of nauwelijks verder gevolg zou worden gegeven, zal in de perceptie van de burger dit tekort wellicht blijven bestaan en misschien zelfs versterken. Het gevoel van betrokkenheid bij de besluitvorming dat zich voordoet tijdens de deelname aan het participatieproces slaat wellicht om in een gevoel van ontgoocheling wanneer naderhand zou blijken dat de inspanningen die men als burger

---

<sup>75</sup> G. ABELS, A. ALEMANNI, B. CRUM, D. DEMIDOV, D. HIERLEMANN, A. RENKAMP, A. TRECHSEL, *Next level citizen participation in the EU. Institutionalising European Citizens' Assemblies*, Gütersloch, Bertelsmann Stiftung, 2022, 10.

<sup>76</sup> Voor deze voorstellen zie A. MØLLER MULVAD, B.A. POPP-MADSEN, “Sortition Infused Democracy: Empowering Citizens in the Age of Climate Emergency”, *Thesis Eleven* 2021 Vol 167 (1), 83-84.

<sup>77</sup> *Ibid.*, 84.

<sup>78</sup> Zie hierover L.G. GIRAUDET e.a., “Co-construction in deliberative democracy: lessons from the French Citizens' Convention for Climate”, *Humanities & Social Sciences Communications* 2022 9:207, 1-17.

<sup>79</sup> A. ALEMANNI, “Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être”, *Eur Law J* 2020, (484) 503

leverde nauwelijks van betekenis zijn wanneer politieke beslissingen worden genomen. Wat betreft het criterium “hogere legitimiteit” is het zo dat dat loutere deelname van burgers aan besluitvormingsprocessen leidt tot meer procedurele rechtvaardigheid en daarmee ook tot meer legitimiteit.<sup>80</sup> Maar anderzijds zal het niet plukken van de vruchten van kwaliteitsvolle deliberatie meebrengen dat, inhoudelijk gezien, de legitimiteit niet verhoogt. Hetzelfde geldt eigenlijk voor het criterium “kwaliteitsvoller beleid en beslissingen”. Als kwalitatief hoogstaande aanbevelingen die eventueel voortspruiten uit een deliberatieproces niet verder worden aangewend, zal ook de kwaliteit van de naderhand te nemen beslissingen niet positief worden beïnvloed door de CTE.

#### IV. EEN BEPERKTE JURIDISCHE VERANKERING

30. De CTE verliep goed. Zoals hierboven aangestipt wijzen de eerste bevindingen erop dat de bevoegde Europese instanties verder gevolg willen geven aan de aanbevelingen ervan. Dat doet de vraag rijzen of een juridische verankering van dergelijke participatieprocessen nodig en wenselijk is. Zou dit niet leiden tot een verstarring zonder toegevoegde waarde? Wij zijn om verschillende redenen van mening dat, om de meerwaarde van de grootschalige participatieprojecten zoals de CTE te realiseren, een beperkte juridische verankering aanbevolen is. Het zou het bestek van deze bijdrage te buiten gaan alle redenen exhaustief en grondig de revue te laten passeren, maar de belangrijkste willen we toch onder de aandacht brengen. Ten eerste kan een stabiel, helder, juridisch vormgegeven design leiden tot meer herkenbaarheid en vertrouwen, en daardoor ook tot een sterker gebruik van deze nieuwe participatiemogelijkheden door een breder publiek. Ten tweede kan een juridische regeling tegemoetkomen aan een enkele knelpunten die in de praktijk vaak opduiken bij het hanteren van *min-ipublics*. Zo is het van belang om het initiatiefrecht voor de organisatie van *mini-publics* niet alleen bij politici, maar ook bij burgers en maatschappelijke organisaties te leggen. Uiteraard kan men hier voorwaarden inbouwen, zoals het verzamelen van voldoende handtekeningen, maar het is een meerwaarde als maatschappelijke spelers de organisatie van een burgerpanel indien nodig kunnen afdwingen. Door het initiatiefrecht ook aan maatschappelijke spelers te laten, kunnen thema's die de samenleving beroeren een plaats krijgen op de politieke agenda. Verder kan men via regelgeving waarborgen inbouwen voor de representativiteit van de deelnemers. Tenslotte, maar niet in het minst, kan een juridisch kader voorkomen dat de resultaten van het participatieproces te weinig in overweging zouden worden genomen bij de verdere politieke besluitvorming. De resultaten van de CTE hebben op het eerste gezicht politieke impact, maar het gaat hier dan ook om een eerste grootschalig initiatief dat met luide trom werd aangekondigd. Er was een duidelijk politiek engagement om de resultaten serieus te nemen. Maar wat als er enige sleet komt op dergelijke participatieprocessen? Een van de kritieken op *mini-publics* is dat zij te weinig doorwerken in het beleidsproces.<sup>81</sup> Uit een onderzoek naar ongeveer 200 *mini-publics* is gebleken dat de resultaten ervan

---

<sup>80</sup> Over deze procedurele rechtvaardigheid zie S. DAICOFF, *Comprehensive Law Practice. Law as a Healing Profession*, Durham (North Carolina), Carolina Academic Press, 2011, 113-124; M. KING, A. FREIBERG, B. BATAGOL, R. HYAMS, *Non-Adversarial Justice*, Leichhardt, The Federation Press, 2009, 14.; J. VAN DAMME, F. SCHRAM, E. PLATTEAU, M. BRANS, *Eerlijk duurt het langst? Een onderzoek naar het belang van procedurele rechtvaardigheid bij complexe ruimtelijke besluitvorming en de rol van publieksconsultatie en –participatie*, Leuven, Steunpunt bestuurlijke organisatie-slagkrachtige overheid, 2013, 152 p.; E. LANCKSWEEERDT, “Procedurele rechtvaardigheid in het bestuursrecht”, *TBP* 2014, 438-439

<sup>81</sup> R. WILLIS, N. CURATO, G. SMITH, “Deliberative Democracy and the Climate Crisis”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 2022 13(2) e 759, 8

meestal weinig gevolgen hadden en dat politici aan “cherry picking” uit de conclusies doen.<sup>82</sup> Onderzoek met betrekking tot in Nederland georganiseerde G1000 *mini-publics* toonde aan dat er een gebrek aan verbinding was tussen deze G1000 groepen en het politiek systeem.<sup>83</sup> Ander onderzoek met betrekking tot lokale burgerpanels over het klimaat wijst uit dat lokale besturen soms wel, soms niet overgaan tot nieuw klimaatgerelateerd beleid. De mate waarin de resultaten van dergelijke burgerpanels werd in aanmerking genomen blijkt nogal te variëren.<sup>84</sup> Implementatie is dus niet altijd vanzelfsprekend. Om de zonet uiteengezette redenen komt het erop aan een reeks minimale juridische waarborgen uit te werken, zonder een hypotheek te leggen op de flexibiliteit, creativiteit en de mogelijkheden tot maatwerk. Zeker voor de belangrijkste tools ervan, met name het meertalig digitaal platform en de burgerpanels, is het nuttig in een beperkte regeling te voorzien. Dit zorgt ervoor dat zij de status van een permanente democratische institutie krijgen en beter herkenbaar worden in de ogen van het brede publiek en de media.

31. Het gaat het bestek van deze bijdrage te buiten om in detail aan te geven hoe zo’n juridische regeling eruit kan zien. Maar het ligt voor de hand om stil te staan bij vragen als: wat zijn de basiskennmerken van een burgerpanel (lottrekking, representativiteit, deliberatie, ...)? Over welke afdwingbare rechten dienen burgers te beschikken (bv. initiatiefrecht onder bepaalde voorwaarden, agendasetting, ...)? Hoe dienen de aanbevelingen geïmplementeerd? Welke instanties zullen op welke wijze verantwoording afleggen als de aanbevelingen niet of slechts ten dele worden omgezet in beleid en beslissingen? Hoe betrekken we het brede publiek? Hoe ziet de logistieke ondersteuning eruit?

32. In het Reglement van orde van de CTE treft men reeds heel wat principes aan op grond waarvan men een juridische regeling kan uitwerken. Nadat de CTE haar werkzaamheden had beëindigd publiceerden onderzoekers een studie met een reeks concrete voorstellen om Europese burgerpanels te institutionaliseren.<sup>85</sup>

## V. CONCLUSIES

33. De democratie, ook op Europees vlak, blijft een verder te voltooien project. Naast het verkiezen van hun vertegenwoordigers kregen Europese burgers verschillende participatiemogelijkheden om de Europese besluitvorming te beïnvloeden, al blijken deze niet voldoende om de democratische kloof te dichten. Sedert enkele decennia zijn we getuige van de opkomst van de deliberatieve democratie. De CTE was een grootschalige toepassing daarvan op Europees niveau. Via een meertalig digitaal platform,

---

<sup>82</sup> L.G. GIRAUDET e.a., “Co-construction in deliberative democracy: lessons from the French Citizens’ Convention for Climate”, *Humanities&Social Sciences Communications* 2022 9:207, 3, met verwijzing naar SMTIH, PULIS en JACQUET en VAN DER DOES, 3

<sup>83</sup> A. MICHELS en H. BINNEMA, “Deepening and Connecting Democratic Processes. The Opportunities and Pitfalls of Mini-Publics in Renewing Democracy”, *Social Sciences* 2018 (7), 8.

<sup>84</sup> R. WELLS, C. HOWARTH, L. BRAND-CORREA, “Are citizen juries and assemblies on climate change driving democratic climate policymaking? An exploration of two case studies in the UK”, *Climate Change* 2021 168:5, 5-8

<sup>85</sup> G. ABELS, A. ALEMANNI, B. CRUM, D. DEMIDOV, D. HIERLEMANN, A. RENKAMP, A. TRECHSEL, *Next level citizen participation in the EU. Institutionalising European Citizens’ Assemblies*, Gütersloch, Bertelsmann Stiftung, 2022, 50 p.

vier Europese burgerpanels en tal van nationale activiteiten kregen burgers de gelegenheid om op een interactieve en deliberatieve wijze hun stem te laten horen over de toekomst van Europa. Experimenten zoals de CTE bieden (potentiële) meerwaarde op verschillende vlakken: verkleinen van democratisch deficit, sterkere legitimiteit van beleid en beslissingen, de creatie van een Europese publieke sfeer, versterking van het (Europees) burgerschap en beleid en beslissingen van een hogere kwaliteit. Om die meerwaarde werkelijk te verzilveren mag de CTE niet beperkt blijven tot een eenmalig experiment. Een permanente juridische verankering, vooral van een meertalig digitaal platform en burgerpanels, is wenselijk.