# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over manieren om met beoogde doelgroepen samen te werken en de uitkomsten van burgerpanels doeltreffend te gebruiken

**(initiatiefadvies)**

(2023/C 349/11)

Rapporteur: **Christophe QUAREZ**

| | |
|---|---|
| Raadpleging | Initiatiefadvies, 23.1.2023 |
| Besluit van de voltallige vergadering | 25.1.2023 |
| Rechtsgrond | Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde |
| | Initiatiefadvies |
| Bevoegde afdeling | Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap |
| Goedkeuring door de afdeling | 21.6.2023 |
| Goedkeuring door de voltallige vergadering | 13.7.2023 |
| Zitting nr. | 780 |
| Stemuitslag | |
| (voor/tegen/onthoudingen) | 163/4/8 |

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) herinnert eraan dat de participatieve democratie slechts een aanvulling kan vormen op de representatieve democratie, die de fundamentele pijler van onze politieke stelsels blijft. Om het vertrouwen in de politiek opnieuw te versterken, moet volgens het EESC de manier waarop de democratie in de EU functioneert, voortdurend worden verbeterd. De ontwikkeling van participatie- en overlegmechanismen die openstaan voor de burgers kan daartoe bijdragen, uitgaande van de bestaande set EU-instrumenten. In dit verband moet worden herhaald dat de mening van een vereniging die duizenden leden vertegenwoordigt meer gewicht in de schaal moet leggen dan die van één enkele burger.

1.2. In alle lidstaten is, met name dankzij de ontwikkeling van digitale instrumenten, ervaring opgedaan op het gebied van participatieve democratie met burgerpanels. Aanvankelijk bleef de bijdrage van de burgerpanels aan het publieke debat beperkt tot lokale of regionale kwesties, maar geleidelijk breidde die zich uit naar alle beleidsterreinen, bijvoorbeeld in Ierland (huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht en abortus) en Frankrijk (burgerconventie voor het klimaat). Ook de Conferentie over de toekomst van Europa mag hier niet onvermeld blijven.

1.3. Als thuishaven van het representatieve maatschappelijk middenveld beschikt het EESC over specifieke expertise en vormt het een uniek en permanent forum voor civiele dialoog, waar oplossingen worden aangedragen op basis van consensus tussen de verschillende belanghebbenden. Als zodanig moet het een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van participatie-instrumenten.

1.4. Als gevestigde institutionele spreekbuis van het representatieve maatschappelijk middenveld moet het EESC een centrale rol spelen bij de versterking van de participatieve democratie in de Europese instellingen. Daarom wordt voorgesteld om door middel van experimenten na te denken over het scala aan participatie-instrumenten, zoals burgerpanels, dat het EESC bij zijn advieswerkzaamheden kan gebruiken. In voorkomend geval moet het reglement van orde van het EESC daartoe worden herzien.

1.5. In het kader van dit reflectieproces zou het EESC ook kunnen nadenken over zijn nieuwe rol als ontwikkelaar van expertise op alle gebieden die verband houden met burgerparticipatie en participatieve democratie. Met name het bureau van het EESC kan besluiten nemen over kwesties als de reikwijdte van en de methode voor de deelname van burgergroepen aan de werkzaamheden van het EESC, alsook over de onderwerpen waarover burgerpanels zullen worden geraadpleegd. Het EESC acht het nuttig te overwegen een speciale werkgroep op te richten om de nodige procedures vast te stellen, afhankelijk van de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen en na beraadslaging en een besluit van het EESC-bureau ([1]). Deze werkgroep zou zich onder meer kunnen bezighouden met kwesties als:

— de procedure voor de integratie van de burgerpanels in de werkzaamheden van het EESC;

([1]) Zoals wordt opgemerkt in de EESC-studie "Het EESC als toekomstige facilitator en hoeder van activiteiten op het gebied van participatieve democratie, met inbegrip van de gestructureerde dialoog met maatschappelijke organisaties en burgerpanels" (2023) moeten voor elke nieuwe soort EESC-activiteit met betrekking tot de participatieve democratie de nodige tijd, middelen en aandacht worden uitgetrokken zodat zo'n activiteit doeltreffend kan zijn.

— de vaststelling van criteria voor de thema's waarover burgerpanels zullen worden geraadpleegd, zodat die horizontale kwesties van breder maatschappelijk belang zullen omvatten;

— de benodigde financiële en personele middelen;

— de voorwaarden voor de loting van burgers, en de opzet van het digitale platform;

— de methode die in de debatten moet worden gebruikt en de manier waarop ze moeten worden georganiseerd om te bewerkstelligen dat het overleg tussen de burgerpanels en de leden van het EESC conclusies oplevert;

— de regels om te bepalen hoe in de adviezen van het EESC rekening moet worden gehouden met de uitkomsten van de raadplegingen;

— de voorwaarden en het tijdschema voor de testfase.

1.6. Het EESC hecht veel belang aan overleg met de burgerpanels die bij zijn werkzaamheden zouden moeten worden betrokken, als verrijkende aanvulling op het bestaande participatieve instrumentarium van de EU.

## 2. **De noodzaak van democratische vernieuwing**

2.1. De Europese samenlevingen zijn bijna allemaal representatieve democratieën. Ze zijn representatief omdat de regeringen voornamelijk via rechtstreekse algemene verkiezingen worden verkozen, parlementsverkiezingen maar ook presidentsverkiezingen.

2.2. De 21e eeuw wordt in Europa gekenmerkt door een groeiend gebrek aan vertrouwen in politici en hun optreden, zij het in verschillende mate van land tot land. De oude en nieuwe democratieën lijken te verzwakken, zoals blijkt uit de brexit, de moeilijkheden die de Europese democratieën ondervonden om het eens te worden over de aanpak van de COVID-19-pandemie, de protestbewegingen van de Indignados en de gele hesjes, die niet meer de traditionele kanalen voor democratische meningsuiting gebruikten, en de opkomst van het autoritair populisme. Bovendien bevordert een op nieuwe technologieën gebaseerde revolutie desintermediatie en de deregulering van politieke betrekkingen.

2.3. De teloorgang van de democratie kan vanuit het perspectief van de democratische legitimiteitscrisis in Europa worden gemeten aan de hand van drie objectieve indicatoren: een toename van het aantal mensen die niet gaan stemmen, een grotere electorale volatiliteit en een daling van het ledental van politieke partijen. Naast deze objectieve indicatoren zijn er ook subjectieve indicatoren, zoals het tanende vertrouwen in de overheidsinstellingen.

2.4. Het EESC is van mening dat het vertrouwen in de politiek alleen opnieuw kan worden versterkt als de democratische processen worden verbeterd. Dit betekent in de eerste plaats dat de representatieve democratie, die de basis vormt van ons politieke systeem, nieuw leven moet worden ingeblazen.

2.5. Daarnaast kunnen participatie- en overlegmechanismen de band tussen de burgers en degenen die hen vertegenwoordigen helpen versterken, en ervoor zorgen dat ieder doeltreffend zijn of haar rol vervult.

2.6. Het EESC wijst erop dat in een representatieve democratie alle burgers de vrijheid hebben om zich in te zetten door lid te worden van de politieke partij, vakbond of vereniging van hun keuze. Deze vrijheid is dus de eerste garantie voor een democratisch stelsel.

## 3. **Moet burgerparticipatie worden geïnstitutionaliseerd?**

3.1. Het aantal participatie-initiatieven is in Europa exponentieel toegenomen. Er is al heel veel ervaring opgedaan, eerst op lokaal en regionaal niveau via participatieve begrotingen, en vervolgens ook op regionaal en nationaal niveau op het gebied van milieu en met maatschappelijke en institutionele kwesties.

3.2. Via wet- en regelgeving zijn in een aantal landen niet alleen lokale overlegstructuren, maar ook meer innovatieve participatiepraktijken geïnstitutionaliseerd.

3.3. Zo zijn er in het Brussels Gewest in België bij wet permanente burgerraden opgericht waarvan de leden door middel van een loting worden geselecteerd. In Ierland hebben burgerraden (soms in combinatie met referenda) de weg geëffend voor de legalisering van het huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht en abortus. En in Frankrijk zijn burgerconventies opgericht over klimaatbescherming en zelfgekozen levensbeëindiging.

3.4. Op Europees niveau was de grootste oefening in participatie- en overlegdemocratie tot nu toe de Conferentie over de toekomst van Europa, in het kader waarvan vier Europese burgerpanels werden opgericht waarbinnen burgers samen konden nadenken over de door hen gewenste toekomst voor de Europese Unie. Het EESC is formeel bij dit initiatief betrokken geweest. Het is verheugd dat dit proefproject grondig wordt geëvalueerd, zodat lessen kunnen worden getrokken waarmee eventuele toekomstige initiatieven kunnen worden verbeterd.

3.5. Het EESC betreurt met name dat de Conferentie zo weinig zichtbaarheid en aandacht heeft gekregen in de lidstaten en dat er verwarring was over de doelstellingen ervan.

3.6. In het eindverslag ([2]) van de Conferentie over de toekomst van Europa verlenen voorstel 36 over voorlichting en participatie van burgers en voorstel 39 over het besluitvormingsproces van de EU het EESC een duidelijk mandaat om zijn institutionele rol als hoeder en facilitator van activiteiten op het gebied van participatieve democratie, zoals de gestructureerde dialoog met maatschappelijke organisaties en burgerpanels, structureel te versterken. Als EU-instelling is het EESC dankzij zijn coherente en alomvattende optreden bij uitstek geschikt om een rol te spelen bij het versterken van de participatieve democratie.

3.7. De EU beschikt al over een uitgebreide reeks participatie-instrumenten, waaronder bijvoorbeeld de verkiezingen voor het Europees Parlement, de burgerdialogen en het Europees burgerinitiatief, en de verzoekschriften die aan het Europees Parlement en de Europese Ombudsman kunnen worden gericht. Bovendien houdt de Commissie bij de voorbereiding van wetgevingsinitiatieven openbare raadplegingen om belanghebbenden — onder wie burgers — de kans te geven hun mening te uiten over een bepaald onderwerp. De openbare raadplegingen zijn verankerd in de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie en vinden plaats via haar portaalsite "Uw mening telt!".

3.8. **Het Europees burgerinitiatief** (EBI), dat in 2012 is ingevoerd, is een van de belangrijkste innovaties op het gebied van participatieve democratie op EU-niveau. Het stelt een groep burgers in staat een onderwerp op de agenda van de Europese wetgevende organen te plaatsen.

3.9. De vier EBI's die erin geslaagd zijn de miljoen handtekeningen te verzamelen die zijn vereist om de Europese Commissie te laten reageren, hebben tot nu toe echter weinig effect gehad, hoewel er wetgevingsvoorstellen zijn ingediend in het kader van de follow-up van de initiatieven "Right2Water" en "Verbied glyfosaat" en er voor 2023 een voorstel is aangekondigd om kooien voor alle dieren te verbieden (n.a.v. het EBI "End the cage age"). Volgens het EESC voldoet het EBI niet helemaal aan de verwachtingen en moet het daarom worden hervormd. Het EESC moet daarbij worden betrokken.

3.10. De burgerparticipatie heeft een positieve stimulans gekregen via digitale platforms. Dankzij het internet kan het maatschappelijk middenveld op grote schaal participeren en kunnen groepen die voorheen moeilijk te bereiken waren, met name jongeren, worden aangesproken.

3.11. De digitale technologie heeft de participatie weliswaar vergemakkelijkt en vergroot, maar heeft ook beperkingen. Internetraadplegingen maken het mogelijk verschillende meningen te verzamelen, maar leiden niet altijd tot echt overleg.

3.12. Het opzetten van duurzame toekomstige burgerpanels vereist een sterke onlinecomponent. Dat is een essentieel element om bij transnationale discussies zo veel mogelijk burgers te betrekken. Op basis van de ervaring en de lessen die zijn getrokken uit het meertalig platform van de Conferentie over de toekomst van Europa stelt het EESC voor een beter meertalig onlineplatform/mobiele app te creëren. Dit zou een veel grotere deelname mogelijk maken dan bij fysieke evenementen, mits het online-instrument zo ontworpen is dat het toegankelijk is voor zo veel mogelijk burgers. Fysieke evenementen blijven een belangrijk aanvullend instrument voor onlineraadplegingen, maar moeten beperkt blijven tot een redelijk aantal en sterk gericht zijn op actuele onderwerpen van horizontaal belang. Er moeten voldoende middelen worden uitgetrokken voor de oprichting van een dergelijk geavanceerd digitaal platform ([3]).

3.13. Volgens het EESC moet de vraag worden gesteld in hoeverre bijdragen van burgers aan het publieke debat representatief en deskundig zijn. Moet de mening van één enkele burger hetzelfde gewicht krijgen als die van een vereniging die duizenden leden vertegenwoordigt?

3.14. Het EESC herinnert eraan dat de meerwaarde van zijn adviezen en aanbevelingen voortvloeit uit de gesmede consensus tussen de verschillende maatschappelijke organisaties en uit de overbrugging van hun uiteenlopende belangen.

---

([2]) Zie het verslag over het eindresultaat van de Conferentie over de toekomst van Europa.

([3]) Zoals wordt opgemerkt in de EESC-studie "Het EESC als toekomstige facilitator en hoeder van activiteiten op het gebied van participatieve democratie, met inbegrip van de gestructureerde dialoog met maatschappelijke organisaties en burgerpanels" (2023) is er een duidelijke vraag naar digitalisering. Er moeten echter middelen worden uitgetrokken om fysieke participatie nog steeds mogelijk te maken.

3.15. Het doel van een burgerraadpleging moet duidelijk omschreven zijn. Volgens het EESC moet in een vroeg stadium worden toegelicht hoe de gevraagde bijdragen in het besluitvormingsproces zullen worden geïntegreerd.

3.16. Elke echte dialoog met de burger vereist een feedbackmechanisme om de legitimiteit ervan te versterken. Daarom is het zo belangrijk dat de Europese Commissie een mechanisme opzet voor de follow-up van de aanbevelingen van burgers. Dat kan door een scorebord van de beleidsaanbevelingen op te stellen en vervolgens aan de hand daarvan in kaart te brengen wat er met de voorstellen gebeurt, waar het EESC ook tijdens de Conferentie over de toekomst van Europa op heeft aangedrongen.

3.17. Het EESC moet zelf worden gezien als een belangrijk instrument om het democratisch deficit van de EU te bestrijden, kloven te overbruggen en een Europese politieke identiteit onder de burgers te bevorderen.

## 4. **De rol van het Europees Economisch en Sociaal Comité bij de organisatie van burgerraadplegingen**

4.1. De bepaling in artikel 11 VEU inzake een "open, transparante en regelmatige dialoog met de representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld" op alle beleidsterreinen van de EU moet volledig worden uitgevoerd.

4.2. In de loop der jaren heeft het EESC de rol van burgerinitiatieven versterkt en hun zichtbaarheid in de dagelijkse werkzaamheden van de instellingen vergroot. Sinds de start van het EBI organiseert het EESC jaarlijks een conferentie op hoog niveau, ter gelegenheid van de Dag van het Europees burgerinitiatief. De ad-hocgroep EBI van het EESC is opgericht om de burgerinitiatieven politieke sturing te geven en de ontwikkelingen op dit gebied te volgen.

4.3. Het EESC verstrekt ook informatie over de rechten van de burgers. Zijn meest verspreide publicatie, het Europees paspoort voor democratie, is een populaire informatiebron geworden voor het grote publiek en wordt gepresenteerd en gebruikt bij diverse evenementen die door de Europese instellingen en maatschappelijke organisaties worden georganiseerd.

4.4. Niet alleen de institutionele rol van het EESC als gevestigde vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld en als adviesorgaan in de beleidsvorming van de EU moet worden versterkt, maar ook zijn rol als facilitator en hoeder van activiteiten op het gebied van participatieve democratie, zoals de gestructureerde dialoog met maatschappelijke organisaties en burgerpanels. Een actief maatschappelijk middenveld is van cruciaal belang voor het democratisch bestel van de Europese Unie.

4.5. Als thuishaven van het maatschappelijk middenveld beschikt het EESC over specifieke expertise en vormt het een uniek en permanent forum voor civiele dialoog, waar oplossingen worden aangedragen op basis van consensus tussen de verschillende belanghebbenden. Zijn leden zijn afgevaardigd door hun respectieve organisaties.

4.6. De ervaringen met de Conferentie over de toekomst van Europa hebben verwachtingen gewekt en zijn een oproep aan de Europese instellingen om voor een passende follow-up van deze raadpleging te zorgen.

4.7. Het EESC hecht veel belang aan overleg met de burgerpanels die bij zijn werkzaamheden zouden moeten worden betrokken, als aanvulling op onlineraadplegingen van de Europese Commissie, die een waardevol instrument zijn maar geen ruimte laten voor rechtstreeks debat tussen de partijen die eraan deelnemen.

4.8. Overeenkomstig het manifest van de voorzitter van het EESC zullen in aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2024 burgerpanels worden opgericht. Die zullen input opleveren voor een horizontale resolutie van alle EESC-afdelingen met de belangrijkste verzoeken van het EESC aan het nieuwe Parlement en de nieuwe Commissie.

4.9. Verder wordt in het kader van de dialoogcyclus 2023 van de verbindingsgroep van het EESC een werkgroep "Burgerpanels" opgericht als onderdeel van de regelmatige thematische dialogen tussen EESC-leden en de relevante maatschappelijke organisaties van de verbindingsgroep, zoals voorzien in de communicatiestrategie 2022-2027 van het EESC. De desbetreffende dialoog zal uitmonden in een discussienota die kan bijdragen tot initiatieven van het EESC die gericht zijn op burgerparticipatie.

4.10. In het kader van dit reflectieproces zou het EESC ook kunnen nadenken over zijn nieuwe rol als ontwikkelaar van verdere expertise op alle gebieden die verband houden met burgerparticipatie en participatieve democratie. Met name het bureau van het EESC is het orgaan dat besluiten kan nemen over kwesties als de reikwijdte van en de methode voor het betrekken van burgerpanels bij de werkzaamheden van het EESC, alsook over de onderwerpen waarover burgerpanels zullen worden geraadpleegd.

4.11. Voor deze nieuwe taak van het EESC moeten specifieke financiële en personele middelen en een digitaal instrument ter beschikking worden gesteld.

4.12. In een reglement dat van toepassing is op de door loting geselecteerde steekproef van burgers moeten de werkmethoden, de wijze van communicatie en de regels voor de betrekkingen met de media en de contacten tussen het EESC of zijn bevoegde werkorgaan en de steekproef van burgers worden vastgesteld.

4.13. Het EESC acht het nuttig te overwegen een speciale werkgroep op te richten om de nodige procedures vast te stellen, afhankelijk van de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen en na beraadslaging en een besluit van het EESC-bureau ([4]). Deze werkgroep zou zich onder meer kunnen bezighouden met kwesties als:

— de procedure voor de integratie van de burgerpanels in de werkzaamheden van het EESC;

— de vaststelling van criteria voor de thema's waarover burgerpanels zullen worden geraadpleegd, zodat die horizontale kwesties van breder maatschappelijk belang zullen omvatten;

— de voorwaarden voor de loting van burgers, en de opzet van het digitale platform;

— de benodigde financiële, personele en technische middelen;

— de methode die in de debatten moet worden gebruikt en de manier waarop ze moeten worden georganiseerd om te bewerkstelligen dat het overleg tussen de burgerpanels en de leden van het EESC conclusies oplevert;

— de regels om te bepalen hoe in de adviezen van het EESC rekening moet worden gehouden met de uitkomsten van de raadplegingen;

— de keuze van een instantie die door middel van een loting de burgers, met hun instemming, zal selecteren;

— de voorwaarden en het tijdschema voor de testfase.

Brussel, 13 juli 2023.

*De voorzitter*
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*
Oliver RÖPKE

([4]) Zoals wordt opgemerkt in de EESC-studie "Het EESC als toekomstige facilitator en hoeder van activiteiten op het gebied van participatieve democratie, met inbegrip van de gestructureerde dialoog met maatschappelijke organisaties en burgerpanels" (2023) moeten voor elke nieuwe soort EESC-activiteit met betrekking tot de participatieve democratie de nodige tijd, middelen en aandacht worden uitgetrokken zodat zo'n activiteit doeltreffend kan zijn.