

Harmen Binnema en Ank Michels

INLEIDING

Politieke partijen zien hun ledental teruglopen, steeds minder kiezers maken de gang naar de stembus en het politiek cynisme neemt toe. Zie daar enkele elementen van wat Van Reybrouck (2013) het 'democratisch vermoeidheidssyndroom' noemt, waaraan volgens hem vrijwel alle westerse samenlevingen lijden. Een van de oorzaken hiervan is de in zijn ogen historische vergissing om verkiezingen centraal te stellen in de democratie en Van Reybrouck pleit dan ook voor eerherstel van een aloude mechanisme: de loting. In tegenstelling tot wat de titel van zijn boek (*Tegen Verkiezingen*) doet vermoeden, wil hij verkiezingen niet geheel door loting vervangen, maar de beide mechanismen om tot politieke vertegenwoordiging te komen met elkaar combineren. Dit is kenmerkend voor veel pleitbezorgers van loting, van wie de meesten het als een aanvulling op het systeem van verkiezingen zien.

Van Reybrouck was een van de initiators van de G1000 in België, een burgertop waarop gelote burgers met elkaar over de toekomst van het land en het politieke systeem praten en voorstellen doen. Dit idee vond navolging in Nederland, waar inmiddels in een aantal gemeenten G1000'en zijn gehouden en een Platform G1000 is opgericht, dat lokale initiatieven met raad en daad terzijde staat. In de geest van Van Reybrouck voert dit Platform als motto: 'Op weg naar een andere democratie.' Er zijn zeven uitgangspunten voor een G1000 geformuleerd, waar loting er één van is. Dit wordt onderbouwd met het argument dat loting iedereen een gelijke kans geeft om mee te doen.

Dit hoofdstuk staat uitgebreid stil bij het fenomeen loting. Ten eerste proberen we te duiden waarom loting zo belangrijk wordt gevonden en welke voordelen de voorstanders van loting verwachten. Ten tweede kijken we wat van deze verwachtingen in de praktijk van de G1000'en in Amersfoort, Kruiskamp en Groningen is gerealiseerd, onder andere in vergelijking met de G1000 Uden en de Burgertop Amsterdam, waar niet met loting werd gewerkt. We richten ons daarbij in het bijzonder op de veronderstelde grotere diversiteit van de deelnemers. Tot slot formuleren we enkele aanbevelingen om de selectie van deelnemers voor een burgertop te verbeteren en gaan we in op nut en noodzaak van loting hierbij.

5.1 LOTING ALS ANTWOORD OP TEKORTKOMINGEN VAN VERTEGENWOORDIGENDE DEMOCRATIE

Zowel de pleidooien voor loting als voor het organiseren van G1000'en of andere burgertoppen bevatten vaak kritiek op het huidige systeem van vertegenwoordigende democratie, gebaseerd op verkiezingen. Het gaat daarbij om het eenmalige karakter – eens in de vier jaar naar de stembus, terwijl de (lokale) samenleving intussen in hoog tempo verandert – en de geringe mate waarin volksvertegenwoordigers hun oor bij hun kiezers te luisteren leggen. Veel burgers hebben het idee dat ze weinig invloed hebben en dat politici geen interesse hebben in wat zij denken: er is brede steun onder de Nederlandse bevolking voor vergroting van de inspraak en de invoering van de mogelijkheid van een referendum (SCP, 2015: 73-74).

Op het vertegenwoordigende element is bovendien nogal wat af te dingen. Er wordt voor politieke en bestuurlijke functies gerekruteerd uit een zeer kleine vijver, aangezien nog geen 3 procent van de kiesgerechtigde Nederlanders lid is van een politieke partij. De Nederlandse volksvertegenwoordiging, op zowel lokaal als nationaal niveau, wijkt op verschillende punten sterk af van de bevolking als geheel. Zo spreken Bovens en Wille (2011) over een 'diplomademocratie', vanwege de oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden in de Tweede Kamer. Ook op andere achtergrondkenmerken is van behoorlijke scheefheid sprake. Van de 150 Kamerleden zijn er 57 vrouw (38 procent), terwijl net iets meer dan de helft van de Nederlandse bevolking vrouw is, en de gemiddelde leeftijd van Kamerleden is 45 jaar (www.parlement.com). Op lokaal niveau zijn de verhoudingen nog schever: 28 procent van de gemeenteraadsleden is vrouw en de gemiddelde leeftijd is 52 jaar (VNG, 2015). Over het opleidingsniveau van raadsleden zijn geen complete cijfers bekend, maar het beeld is dat ook daar sprake is van een diplomademocratie.

De G1000 past in een lange traditie van burgerparticipatie, waarin wordt gepoogd een aantal van de genoemde nadelen van de vertegenwoordigende democratie tegen te gaan of te compenseren. Zoals in hoofdstuk 4 beschreven, wordt van burgerparticipatie onder meer verwacht dat het individuele burgers een stem geeft in het beleidsproces: burgers uit diverse sociale groepen kunnen participeren en er is geen uitsluiting van bepaalde groepen (Michels, 2012: 287). Bovendien zou burgerparticipatie burgers zeggenschap en invloed geven in het besluitvormingsproces en de legitimiteit van beslissingen vergroten, omdat door deel te nemen bij burgers de steun voor zowel het proces als de uitkomsten toeneemt.

Bij deze positieve verwachtingen omtrent burgerparticipatie moet allereerst de kanttekening worden gemaakt dat bij de klassiekere vormen, zoals interactief bestuur, autochtone mannen van middelbare leeftijd domineren. Onderzoek naar burgerinitiatieven, waaronder buurtgerichte buurtinitiatieven in Enschede en het gebruik van wijkbudgetten in Amsterdam, laat daarentegen zien dat hieraan meer vrouwen

en middelbaar opgeleiden deelnemen (Bakker, Denters & Klok, 2011; Verhoeven & Tonkens, 2011). Ten tweede neemt weliswaar de legitimiteit van de besluitvorming toe als gevolg van participatie, maar de invloed en zeggenschap van burgers zijn gering. Het komt weinig voor dat besluiten in een hele andere richting gaan dan bij aanvang bedacht en burgers worden vooral ingezet om informatie aan beleidsmakers te bieden (Michels & De Graaf, 2010).

Vergeleken met andere vormen van burgerparticipatie beoogt de G1000 innovatief te zijn door meer bottom-up te werken (het initiatief ligt bij burgers zelf) en los te staan van het bestaande systeem van politieke besluitvorming en de huidige beleidsagenda. Dit kan enerzijds bevorderend werken, omdat burgers het gevoel hebben zelf eigenaar van het proces te zijn en niet onderdeel van een door de overheid bedacht en uitgevoerd proces. Anderzijds maakt het het uitoefenen van invloed en zeggenschap op de politieke besluitvorming lastiger. Een tweede belangrijk verschil zit in de wijze waarop burgers gaan participeren. In plaats van het zelf aanmelden, zoals bij wijk-bijeenkomsten, inspraakavonden of hoorzittingen, worden de deelnemers via loting geselecteerd. De verwachting is dat hiermee een grotere diversiteit en legitimiteit kan worden bereikt, zowel vergeleken met de vertegenwoordigende democratie als met andere typen burgerparticipatie.

5.2 LOTING ALS DEMOCRATISCH INSTRUMENT

Een belangrijk deel van zijn boek besteedt Van Reybrouck (2013: 57-72) aan het argumenteren dat wat we tegenwoordig democratie noemen, eigenlijk aristocratie is. De nieuwe elite van de achttiende eeuw – hoge burgerij in plaats van adel en vorst – greep de macht en werd hierin gelegitimeerd door verkiezingen, waar pas anderhalve eeuw later de gehele bevolking aan mocht deelnemen. Maar ook met algemeen kiesrecht bleef het onderscheid tussen bestuurders en bestuurden, tussen politici en kiezers intact. Van Reybrouck stelt met de nodige pathos: ‘Democratie door verkiezingen bleef daardoor iets houden van een zelfgekozen feodalisme, een vorm van intern kolonialisme waarmee men instemde’ (2013: 73). Wel voor het volk, maar niet door het volk. Terwijl in Athene het idee juist was dat iedere burger tot meedenken en meeregeren in staat is en daar past het idee van ‘vertegenwoordiging’ niet in, of moeizaam.

Van Reybrouck is zeker niet de enige die als reactie hierop het instrument loting afstoft. Diverse auteurs gingen hem voor en zij delen de kritiek op het stelsel van vertegenwoordigende democratie en de centrale rol van verkiezingen (voor een overzicht van deze argumenten, zie Malkopoulou, 2015). Zo introduceert Amar (1984) een systeem van ‘lottery voting’ als kritiek op het kiesstelsel van de VS. Het bestaande stelsel beperkt de keuze feitelijk tot twee partijen (met een groot aantal verloren stemmen), werkt in het voordeel van de zittende volksvertegenwoordigers en is sterk

nadelig voor minderheidsgroepen. Hij stelt een combinatie van stemmen en loten voor, door in een kiesdistrict uit alle uitgebrachte stemmen willekeurig één biljet te selecteren. Wie in dat district de meeste stemmen heeft gehaald, maakt statistisch meer kans gekozen te worden. De optelsom van al deze verkiezingen door het lot zou een diverse, representatievere volksvertegenwoordiging zijn.

Een radicalere variant wordt gepropageerd door Bouricius (2013), die een volledig alternatief voor de electorale democratie heeft ontwikkeld, op Atheense leest geschoeid. Zijn eerste argument is dat met loting iedereen een gelijke kans heeft om zijn of haar politieke rechten uit te oefenen – tegenover de zeer ongelijke kans om via verkiezingen een politieke functie te verwerven. Ten tweede heeft iedereen de mogelijkheid het woord te voeren en zo nieuwe informatie en argumenten toe te voegen – niet het stemmen is doorslaggevend, maar de vraag of alle voor een besluit relevante informatie beschikbaar is. In zijn voorstel komen zes verschillende organen voor, elk gebaseerd op een eigen vorm van loting en elk met hun eigen taak: 1) agenda bepalen, 2) wetsvoorstellen maken, 3) wetgeving beoordelen, 4) stemmen over wetgeving, 5) regels en procedures vaststellen, 6) regels en procedures bewaken (Bouricius, 2013: 10-16). Een deel van deze taken kan overigens worden geïntegreerd in bestaande organen binnen de nationale of lokale politiek. Hiermee wordt in de opvatting van Bouricius corruptie en machtsconcentratie tegengegaan, meer representativiteit gerealiseerd en participatie mogelijk voor veel meer inwoners.

Veel van de literatuur over loting gaat niet zozeer over het vervangen van het bestaande systeem van verkiezingen, maar over manieren waarop loting een aanvulling daarop kan zijn en de nadelen van electorale democratie kan compenseren. Vaak gaat het over combinaties van een gekozen volksvertegenwoordiging en een gelote volksvertegenwoordiging (diverse voorbeelden zijn te vinden in Van Reybrouck, 2013). In een overzichtsrapport presenteren Delannoi, Dowle en Stone (2013) acht mogelijke bijdragen van loting aan het politieke proces, waarvan we er in het kader van dit hoofdstuk vijf uitlichten:

1. Vergroten van de descriptieve representatie: door loting komen kenmerken die in de hele populatie aanwezig zijn ook terug in de geselecteerde groep. Daarbij moet de groep wel groot genoeg zijn (enkele honderden) en de loting moet plaatsvinden uit de hele populatie. Dit laatste betekent geen voorselectie op basis van bijvoorbeeld motivatie, ervaringen, voorkennis – deze kenmerken komen immers ook niet in de hele populatie voor.
2. Voorkomen van corruptie of dominantie: loting houdt degenen tegen die zich om de verkeerde redenen met politiek willen bemoeien, voorkomt dat deelbelangen te veel invloed krijgen en voorkomt dat buitenstaanders door corruptie of bedreiging het selectieproces sturen.
3. Verminderen van het conflict tussen elites: door loting is er geen sprake van partijconflict dat het systeem kan lamleggen, of aan het andere uiterste: kartelvorming

- van de elites, die ten koste gaat van het algemeen belang en de toegang tot besluitvorming voor anderen afsluit.
4. Bevorderen van participatie: loting biedt werkelijke mogelijkheden voor participatie en zorgt dat die ook plaatsvindt. Het geeft tegenwicht aan de apathie van veel kiezers, niet zozeer door meer participatie, maar wel door diversere participatie en grotere inclusiviteit (ook groepen die vanwege inkomen of etniciteit anders niet meedoen).
 5. Zorgen voor rotatie: door loting komen politieke functies regelmatig vrij en wordt voorkomen dat dezelfde personen lange tijd een positie bezet houden: regeren en geregeerd worden wisselen elkaar af.

We zien hierin drie lijnen terugkomen die ook bij de G1000 een rol spelen. Ten eerste het idee dat in de politieke arena tegenstellingen worden aangezet (en verkiezingen dit conflict verder aanwakkeren), terwijl burgers het over veel onderwerpen behoorlijk eens zijn. Dit proces wordt versterkt door het behartigen van dominante deelbelangen. Ten tweede het idee dat veel meer (verschillende) burgers aan het politieke proces mee zouden moeten doen: het vergroten van de participatie en het nemen van besluiten met een diverser gezelschap. In lijn met het laatste ligt de derde mogelijke bijdrage van loting binnen een G1000: de representativiteit is groter, iedereen is in staat om mee te doen en deelname is niet beperkt tot een beperkte politieke klasse (tegen meritocratie én aristocratie).

Wat opvalt aan sommige optimistische beschouwingen over loting is dat zij lijken te denken dat veel burgers tot deelname zijn geneigd en dat daarmee de voordelen zich haast als vanzelf zullen aandienen. Daar staat een aantal wat sceptischere auteurs tegenover, die met name aandacht geven aan de randvoorwaarden om loting te laten werken. Twee citaten om dit te illustreren:

‘The (testable) assumption I make here, is that most citizens would readily participate for a set period of time, with appropriate compensation, in a process in which they believed their input really mattered.’ (Bouricius, 2013: 7)

‘One of the difficulties with this question is that it is normally formulated in the context of today’s non-participatory society where any compromise to an individual’s free time and personal liberty is regarded as a burden. We would envisage that any society that implemented a comprehensive programme of sortition for public offices would also address the question of how citizens could be suitably motivated and rewarded.’ (Delannoi, Dowlen & Stone, 2013: 29)

Ook de soms wat utopische Bouricius erkent de noodzaak om de politieke deelname te beperken tot een bepaalde tijdsperiode en tegenover de inspanning een gepaste vergoeding te zetten. Delannoi c.s. erkennen dat het opgeven van vrije tijd en persoonlijke vrijheid ten behoeve van participatie als een opgave wordt gezien. Er moet dus een antwoord komen op de vraag hoe burgers gemotiveerd kunnen worden en wat

de opbrengst van hun deelname gaat zijn. Van Reybrouck noemt in zijn beschouwing van de literatuur over loting eveneens de aspecten tijd (die ook weer niet te kort moet zijn) en vergoeding (die best fors mag zijn) en voegt daaraan toe dat ‘de ongelijk verdeelde competenties van burgers moeten worden ondervangen door vorming en door steun van experts, zoals nu ook al gebeurt in parlementen’ (2013: 93).

Hoe verhouden deze voordelen van loting en de bijbehorende randvoorwaarden zich tot de burgertoppen die centraal staan in dit hoofdstuk? Het valt op dat die in meerdere opzichten hiervan afwijken, nog afgezien van het feit dat alleen in Amersfoort en Groningen is geloot. Ten eerste staan zij in hoge mate los van de politieke besluitvorming en bestaande politieke processen – sterker nog, het is de vraag of zij zich hiermee willen verbinden of invloed willen uitoefenen (zie ook hoofdstuk 2 en 3 in deze bundel). Ten tweede ging het in Amersfoort, Uden, Amsterdam en Groningen om één bijeenkomst in plaats van een proces verspreid over een langere periode, met bijbehorend commitment. Alleen de WijkG1000 in Kruiskamp bestond uit een serie bijeenkomsten. Ten derde is een beroep gedaan op de bereidheid om vrijwillig deel te nemen en stond hier geen vergoeding tegenover, uit zowel praktische als principiële overwegingen. Tot slot is ervoor gekozen tijdens de dag geen ondersteuning te bieden door informatie van deskundigen, of in zeer beperkte mate.

Wat wel in het ontwerp van de G1000 zit, is de nadruk op dialoog. Er wordt, in lijn met de uitgangspunten van een deliberatieve democratie, gesproken op basis van gelijkwaardigheid en de kracht van argumenten, op zoek naar overeenstemming (*common ground*, zie ook hoofdstuk 6). Waar meer directe vormen van participatie, zoals burgerinitiatieven en referenda, de mogelijke oplossingen beperken, tot een simpel voor of tegen reduceren en weinig ruimte geven voor gesprek en reflectie (Gastil & Richards, 2013), is dit wel mogelijk in een G1000. Loting en deliberatie liggen, in elk geval in theorie, zo in elkaars verlengde. De redenering is dat deelnemers die willekeurig zijn geselecteerd, zich niet door belangen vooraf hoeven te laten leiden en meer open kunnen staan voor de opvattingen van anderen.

5.3 DE PRAKTIJK VAN DE BURGERTOPPEN

Een van de zeven democratische waarden die we in het onderzoek hebben betrokken, is *insluiting*. De vraag die hierbij hoort, is hoe divers de deelnemers aan de burgertoppen zijn en dat is concreet vertaald in twee aspecten: het proces van selectie van deelnemers en de diversiteit van de deelnemers.

5.3.1 Selectie

Op welke manieren zijn deelnemers voor de G1000'en (inclusief de WijkG1000 in Kruiskamp) en de burgertop geworven? We beschrijven de procedure die is gebruikt, te beginnen met de drie voorbeelden van selectie via loting.

- In *Amersfoort* is een combinatie van loting en gerichte werving toegepast. Onder alle inwoners van Amersfoort is geloot uit de Gemeentelijke Basisadministratie. 6000 mensen zijn geloot en uitgenodigd via een brief van de burgemeester. De eerste ronde leverde 260 aanmeldingen op. Na een reminder kwam er nog eens een vergelijkbaar aantal. De andere groepen, namelijk de werkgevers, politici, ambtenaren, en de kunstenaars zijn gericht geworven; degenen die wilden deelnemen, konden zichzelf aanmelden. Bij meer dan 600 aanmeldingen van burgers zou er een tweede loting volgen; deze is er niet geweest. Uiteindelijk hebben circa 450 gelote burgers aan (een deel) van het programma deelgenomen.
- In de wijk *Kruiskamp* in de gemeente Amersfoort zijn 2000 mensen geselecteerd op basis van loting. De uitnodiging is verspreid door de lokale organisatie. Loting leverde tussen de 20 en 30 aanmeldingen op. Daarna is overgegaan tot flyeren, nogmaals nieuwe brieven sturen, contacten via sleutelfiguren en op straat mensen aanspreken. De WijkG1000 Kruiskamp was verspreid over vijf bijeenkomsten. Bij de eerste bijeenkomst waren er ongeveer 110 deelnemers, bij de laatste 14.
- In *Groningen* is zoals in Amersfoort geloot onder alle inwoners van de stad, de 'Stad-jers'. Onder inwoners van boven de 18 jaar zijn 10.000 mensen geloot en met een brief van de burgemeester uitgenodigd. Dat leverde in eerste instantie een aanmelding op van ongeveer 400 burgers. Een maand voor de G1000 is er nog een herinneringsbrief gestuurd naar de gelote inwoners van de stad, waarna het aantal aanmeldingen boven de 600 uitkwam. Daarnaast is gericht geworven onder 'frisdenkers', mensen van wie wordt verwacht dat ze buiten de vastomlijnde kaders kunnen denken. Uiteindelijk zijn er in totaal zo'n 450 mensen geweest (de tafelhosten niet meegerekend), onder wie een aantal raadsleden van de coalitiepartijen.

Bij deze voorbeelden van een G1000 met loting valt een aantal zaken op. Ten eerste is het, ondanks grote aantallen uitnodigingsbrieven, nergens gelukt om in de buurt van de 1000 deelnemers te komen. Zowel Amersfoort als Groningen zette bovendien een reminder in, om tot extra aanmeldingen te komen. Alsnog zien we dat op de dag zelf tientallen mensen die zich hadden aangemeld, niet zijn komen opdagen. Zo'n 90 tot 95 procent van de inwoners die zijn ingeloot, besluit niet deel te nemen. Ten tweede is loting aangevuld met andere manieren van werving en selectie: naast de gelote deelnemers zijn politici, werkgevers, kunstenaars en vrijdenkers specifiek uitgenodigd. In Kruiskamp is, nadat loting een beperkt aantal aanmeldingen opleverde, de uitnodiging breder verspreid, zodat wie wilde meedoen, dat kon doen.

Hoe was dit bij de G1000 in Uden en de Amsterdamse Burgertop, waar niet werd geloot, maar deelnemers zichzelf konden aanmelden? In Uden was de organisatie dit aanvankelijk wel van plan, in Amsterdam zag men bewust af van loting.

- In *Uden* is gewerkt met een open uitnodiging. Alle inwoners kregen een brief die was gericht 'aan de bewoners' en iedereen kon zich vrij aanmelden. Het regieteam besloot hiertoe over te gaan, nadat was gebleken dat de plaatselijke verordening Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens en het Privacyreglement

Basisregistratie Personen van de gemeente Uden een trekking uit het GBA/BRP-bestand niet toeliet. Bovendien is geworven via de lokale media, posters en een website en zijn verenigingen en maatschappelijke instellingen bezocht. Bij 1000 aanmeldingen zou worden geloot. Uiteindelijk waren er ongeveer 250 gewone burgers aanwezig en daarnaast 20 lokale politici.

- Voor de selectie van de deelnemers aan de Burgertop in *Amsterdam* is geen gebruikgemaakt van loting. Iedereen van 16 jaar en ouder en woonachtig in Amsterdam mocht meedoen aan de Burgertop. Wel zijn er zogeheten ambassadeurs ingezet. Deze ambassadeurs, die een groot aantal organisaties vertegenwoordigden, hebben gericht via hun netwerk mensen benaderd. Het is niet duidelijk hoeveel deelnemers via deze ambassadeurs naar de Burgertop zijn gekomen. Daarnaast is er geworven via de lokale media (*AT5*, *Parool*) en is de organisatie de straat opgegaan om mensen rechtstreeks te benaderen. Uiteindelijk waren er om en nabij de 250 mensen op de dag zelf, onder wie ongeveer 15 (voormalige) gemeenteraadsleden en leden van bestuurscommissies (de opvolgers van de stadsdeelraden).

In Uden is een groter aantal uitnodigingen verstuurd dan in Amersfoort en Groningen, maar ook hier kwam het aantal deelnemers lang niet aan de 1000. In Amsterdam is lastiger vast te stellen hoeveel mensen precies zijn benaderd, maar qua aantal deelnemers is het zeer vergelijkbaar met Uden, wat gezien het forse verschil in inwoneraantal opmerkelijk is te noemen. Uden en Amsterdam hebben minder deelnemers weten te trekken dan de G1000'en met loting, maar de verschillen zijn ook weer niet zo groot, dat van een bevorderend effect van loting kan worden gesproken.

5.3.2 *Diversiteit*

De typische deelnemer aan alle onderzochte burgertoppen is geboren en getogen in Nederland, ouder dan 50 jaar en heeft een hbo- of academische opleiding. Dat wil niet zeggen dat mensen met andere achtergrondkenmerken niet aanwezig zijn, maar ze zijn sterk ondervertegenwoordigd. De typische deelnemer is verder iemand die stemt, maar opvallend genoeg niet noodzakelijkerwijs ook iemand die al actief is bij wijkavonden, burgerpanels of bewonerscommissies. Wel zijn het vaak mensen die al betrokken zijn bij buurtactiviteiten. De typische deelnemer is, tot slot, niet cynisch als het gaat om het functioneren van de gemeenteraad en het gemeentebestuur.¹ Dit is op hoofdlijnen het beeld van de deelnemers dat naar voren komt in de surveys die zijn gehouden kort na de burgertoppen. In tabel 5.1 gaan we meer in detail in op de vijf burgertoppen en de opleiding, leeftijd en etnische achtergronden van de deelnemers.

1. De gemiddelde score op een vijfpuntsschaal voor politiek cynisme, waarbij 1 staat voor politiek cynisch, is steeds boven de 3.0 (met als hoogste 3.30 in Amersfoort). Amsterdam vormt hierop een uitzondering met een score van 2.90.

Tabel 5.1 Achtergrondkenmerken deelnemers in percentages*

		Amersfoort	Uden	Kruiskamp	Amsterdam	Groningen
Opleiding	Laag	8	15	6	11	9
	Midden	15	28	9	14	14
	Hoog	77	57	85	75	77
Leeftijd	16-29	5	2	9	12	14
	30-49	35	20	64	10	31
	50 en ouder	60	78	27	78	55
Etnische achtergrond	Nederlands	n.b.	90	97	79	84
	Westers		2	0	7	8
	Niet-westers		8	3	14	8

* De tabel is samengesteld op basis van de surveys en de gevonden patronen zijn geverifieerd op basis van observaties ter plekke en interviews met de initiatiefnemers en organisatoren. Precieze cijfers zijn niet te geven, omdat wij geen inzicht mogen hebben in de persoonsgegevens van deelnemers. Politici, ambtenaren en gespreksleiders zijn buiten de analyse gehouden.

De gegevens uit tabel 5.1 lopen we per burgertop langs, met opnieuw een onderscheid tussen loting en zelfselectie.

- In *Amersfoort* is er een zekere diversiteit, doordat ook werkgevers en kunstenaars zijn uitgenodigd. Kijken we naar de achtergrondkenmerken van de deelnemers, dan valt vooral op dat de deelnemers van 50 jaar en ouder sterk vertegenwoordigd zijn, evenals de hogeropgeleiden. De deelname van mensen met een niet-westerse achtergrond is beperkt.
- In *Kruiskamp* is de groep hogeropgeleiden sterk vertegenwoordigd, meer nog dan bij de andere G1000'en. Wat leeftijd betreft, is vooral de middengroep tussen 30 en 50 jaar aanwezig. Opnieuw zijn mensen met andere achtergronden dan de Nederlandse zwak vertegenwoordigd, terwijl Kruiskamp een wijk is met zeer veel verschillende nationaliteiten; meer dan 38 procent behoort tot de groep met een niet-westerse achtergrond (Amersfoort in cijfers 2015). Tijdens de laatste bijeenkomst van de G1000 Kruiskamp waren er nog veertien deelnemers van wie niemand jonger dan 35 jaar en één met een niet-westerse achtergrond (zie ook hoofdstuk 6).
- In *Groningen* valt vooral op dat alle leeftijdscategorieën goed vertegenwoordigd zijn. In vergelijking met de meeste burgertoppen zijn er ook wat meer jongeren. Verder is het patroon hetzelfde als bij de overige burgertoppen: het opleidingsniveau van de deelnemers is hoog en de achtergrond van de deelnemers is overwegend Nederlands.

Het beeld van deze drie G1000'en met loting komt sterk overeen met wat we tot nu toe hebben gezien bij de meer klassieke vormen van burgerparticipatie, al is het aandeel van de vrouwelijke deelnemers hoger dan bij de klassieke vormen en zijn de aantallen deelnemers fors hoger dan bijvoorbeeld bij interactief bestuur. Hoewel er wat lokale verschillen zijn – zo is er in Kruiskamp aanvankelijk een grote groep dertigers en veertigers en in Groningen doen wat meer jongeren mee – is de diversiteit van de

deelnemers gering. Dit in tegenstelling tot de verwachtingen van de voorstanders van loting en de hoop van vele lokale organisatoren.

Ter vergelijking kijken we vervolgens naar de G1000 in Uden en de Burgertop in Amsterdam, waar geen loting werd toegepast.

- In *Uden* valt vooral op dat er veel ouderen zijn en weinig jongeren. Mensen met een niet-westerse achtergrond waren maar heel beperkt aanwezig. Vergeleken met andere gemeenten zijn er minder hogeropgeleiden, maar dit heeft ook met de bevolkingssamenstelling te maken. De beperkte aanwezigheid van jongeren en mensen met een niet-westerse achtergrond kan voor een deel te maken hebben met de keuze van de betreffende dag: het was zaterdag (veel andere activiteiten voor jongeren) en het was de dag van het offerfeest. Bij de keuze van de datum was de organisatie zich van dit laatste niet bewust.
- In *Amsterdam* zijn eveneens de hogeropgeleiden sterk vertegenwoordigd. De surveygegevens laten ook zien dat er veel ouderen aanwezig waren, hoewel observaties ter plekke dat beeld enigszins nuanceren. En opnieuw is de groep met een niet-westerse achtergrond beperkt; al is die groter dan bij de andere burgertoppen, vergeleken met de Amsterdamse bevolking gaat het om een duidelijke onder-vertegenwoordiging.

Qua diversiteit ziet het er in Uden en Amsterdam grotendeels hetzelfde uit als bij de G1000'en met loting. In een vergelijking met de gegevens van het CBS over de betreffende gemeenten (www.statline.cbs.nl) zien we dat bij alle onderzochte toppen er meer ouderen en meer hogeropgeleiden aanwezig waren dan op basis van de verdeling in de gemeente zou worden verwacht. Er was bovendien in Amsterdam en Kruiskamp een kleiner aandeel niet-westerse allochtonen dan in de gemeente respectievelijk de wijk.

Of nu gekozen wordt voor loting of voor een open uitnodiging, voor de diversiteit van de groep deelnemers maakt het weinig uit. Hét voorbeeld is de G1000 in België. Maar ook daar leidde loting, ondanks veel media-aandacht, uiteindelijk tot zo'n 500 bevestigde deelnemers die overwegend tot de blanke middenklasse behoren en tussen de 45 en 50 jaar oud zijn. De organisatie van de G1000 België heeft er uiteindelijk op het laatste moment voor gekozen via netwerken en organisaties gericht groepen te benaderen, waaronder jongeren en migranten.

5.4 DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN

David van Reybrouck is met *Tegen Verkiezingen* een belangrijke inspiratiebron geweest voor de komst en verspreiding van de G1000 in Nederland. Hoewel hij in het dankwoord aangeeft zonder de G1000 nooit aan dit boek te zijn begonnen, komt de term G1000 in het boek vrijwel niet voor en al zeker geen blauwdruk voor een G1000 vergelijkbaar met Bouricius' model voor 'multi-body sortition'. Van Reybrouck ziet loting als een manier van rekrutering die naast voordelen ook enkele nadelen kent:

‘Elk deliberatief project moet beslissen hoe het burgerpanel eruit zal zien. Als burgers zichzelf mogen aanmelden, weet je zeker dat ze gemotiveerd en betrokken zullen zijn. Nadeel van zo’n zelfselectie is wel dat je voornamelijk mondige, hoogopgeleide, blanke mannen van boven de dertig krijgt, de zogenaamde “professionele burgers”. Niet ideaal. Als de rekrutering per loting gebeurt, krijg je meer diversiteit, meer legitimiteit, maar ook meer onkosten: het samenstellen van een goede, representatieve steekproef is duur en de niet-vrijwillige deelnemers die je dan krijgt zullen minder voorkennis hebben en kunnen sneller ten prooi vallen aan desinteresse. Zelfselectie verhoogt de efficiëntie, loting de legitimiteit. Soms wordt er geopteerd voor een tussenvorm: eerst loting gevolgd door zelfselectie, of eerst zelfselectie gevolgd door loting.’ (Van Reybrouck, 2013: 82)

Ons onderzoek naar de G1000’en in Amersfoort, Kruiskamp en Groningen laat zien dat van die hoge verwachtingen van loting weinig terecht is gekomen. Ze hebben het in dat opzicht niet beter gedaan dan de G1000 in Uden of de Burgertop in Amsterdam (zelfselectie) en ook nauwelijks beter dan de klassieke vormen van burgerparticipatie. Het grote probleem is dat veel inwoners weliswaar zijn ingeloot, maar uiteindelijk besluiten niet mee te doen. De ‘niet-vrijwillige deelnemers’ die Van Reybrouck noemt, bestaan niet; iedereen die deelneemt, doet dat vrijwillig. Vele duizenden uitnodigingsbrieven leveren enkele honderden deelnemers op. Degenen die wel komen, lijken veel op de *participatie-elite*: ze zijn hoog opgeleid, autochtoon, wat ouder, actief betrokken bij hun buurt en hebben vertrouwen in de politiek (vrijwel iedereen gaat stemmen bij verkiezingen). Met andere woorden: veel jongeren, allochtonen en burgers die politiek cynisch zijn, laten een G1000 links liggen. Loting wordt op die manier alsnog zelfselectie, met gebrek aan diversiteit en legitimiteit en ook nog eens met de nodige kosten.

In dit hoofdstuk hebben we betoogd dat loting geen wondermiddel is tegen democratische vermoeidheid. Dat wil niet zeggen dat we het idee van loting meteen overboord zetten, maar er dient beter te worden nagedacht over het proces van loting zelf en meer te worden gedaan in aanvulling op loting. We schetsen hierna drie opties.

Geen G1000 maar een G150

De ervaring leert dat geen enkele G1000 tot nu toe daadwerkelijk 1000 deelnemers heeft weten te bereiken. Meer dan 9 op de 10 mensen die worden ingeloot, besluiten om uiteenlopende redenen niet te komen. Wie per se op 1000 deelnemers wil komen, zal kortom tussen de 15.000 en 20.000 uitnodigingen moeten versturen. En dan is alleen nog maar aan het gewenste aantal voldaan: er is geen zekerheid dat daarmee ook voor diversiteit is gezorgd. Een variant kan dus zijn om het getal 1000 los te laten en binnen de groep die is ingeloot en zich heeft aangemeld een nadere selectie van bijvoorbeeld 150 deelnemers te maken, op basis van een aantal achtergrondkenmerken (leeftijd, opleiding, etnische achtergrond).

De moeite van het deelnemen

Er wordt een behoorlijke inspanning en tijdsinvestering van de deelnemers gevraagd. Niet iedereen kan zomaar een hele zaterdag vrij maken voor een G1000. Er lijkt een brede consensus te zijn dat tegenover deelname een passende vergoeding hoort te staan. Tot nu is er door alle lokale organisaties van de burgertoppen voor gekozen dit niet te doen en te rekenen op de bereidheid van deelnemers tijd vrij te maken. Bij de recent gehouden stadsgesprekken in Utrecht over duurzame energie en het Burgerforum Kiesstelsel uit 2006 kregen de deelnemers wel een vergoeding. Ook hier was enige *bias* qua leeftijd en opleiding, maar het gezelschap was diverser dan bij de G1000'en. Bovendien was er niet de grote uitval van deelnemers die we in Kruiskamp hebben gezien.

Meer dan loten alleen

Wanneer representativiteit en diversiteit belangrijk worden gevonden, moet in aanvulling op het loten gericht worden geworven onder bepaalde groepen, zoals jongeren en alloctonen. Dit kan onder meer via mond-tot-mondreclame, social media, buurthuizen en religieuze instellingen. Bestaande contacten met organisaties en sleutelfiguren kunnen daarbij behulpzaam zijn. Los van het loten zijn er nog andere drempels die deelname aan een G1000 in de weg kunnen zitten. De nadruk ligt op taal en gesprek, terwijl sommige mensen zich misschien meer thuis voelen bij andere, minder talige communicatievormen. Ook kan worden gekeken naar mogelijkheden om G1000'en op locatie dichtbij de potentiële deelnemers te houden (scholen, buurthuizen, sportclubs) in plaats van te verwachten dat mensen de reis naar een centrale locatie ondernemen.

LITERATUUR

- Amar, A.R. (1984). Choosing Representatives by Lottery Voting. *Yale Law Journal*, 93 (7), 1283-1308.
- Bakker, J., B. Denters & P.-J. Klok (2011). Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 402-418.
- Bouricius, T. (2013). Democracy Through Multi-Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day. *Journal of Public Deliberation*, 9(4), Article 11.
- Bovens, M. & A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Delannoi, G., O. Dowle & P. Stone (2013). *The Lottery as a Democratic Institution*. Paris: Policy Institute, Studies in Public Policy 28.
- Gastil, J. & R. Richards (2013). Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies. *Politics & Society*, 41(2), 253-281.
- Malkoupolou, A. (2015). The Paradox of Democratic Selection: Is Sortition Better than Voting? In: K. Palonen & J.M. Rosales (ed.) *Parliamentarism and Democracy Theory: Historical and Contemporary Perspectives* (pp. 229-253). Leverkusen: Barbara Budrich.

- Michels, A. (2012). Citizen participation in local policy making: design and democracy. *International Journal of Public Administration*, 35(4), 285-292.
- Michels, A. & L. de Graaf (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2015). *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: SCP-publicatie 2015-34.
- Van Reybrouck, D. (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2015). *Persoonlijke gegevens raadsleden 2015*. Geraadpleegd via <https://vng.nl/files/vng/2015-persoonlijke-gegevens-raadsleden.pdf>.
- Verhoeven, I. & E. Tonkens (2011). Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 419-437.
- Website Burgertop Amsterdam: www.burgertop-amsterdam.nl.
- Website G1000 Amersfoort: www.g1000amersfoort.nl.
- Website G1000 Uden: www.g1000uden.nl.
- Website G1000 Groningen: www.g1000groningen.nl.
- Website Platform G1000: www.g1000.nu.