



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

## **Burgerberaad provincie Zuid-Holland**

S. Jansen

maart 2022  
Provincie Zuid-Holland

# 1. Inleiding

Participatie wordt voor de overheid steeds belangrijker. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de participatieverplichting onder de Omgevingswet, het ontstaan van nieuwe participatievormen en, dichterbij, uit de aandacht van Provinciale Staten voor goede participatie. Dit leidt binnen onze organisatie tot een zoektocht naar de juiste vorm en inzet. In 2018 hebben Provinciale Staten de participatievisie vastgesteld. Onderdeel van deze visie is het participatiekompas<sup>1</sup> om ons hierin te ondersteunen. Het kompas kan ingezet worden om een weloverwogen keuze te maken welke rol we in een bepaald project of proces in willen nemen als provincie Zuid-Holland. De verschillende rollen leiden tot verschillende vormen van participatie.

De afgelopen jaren is er geëxperimenteerd met verschillende vormen. Zo hebben we het digitale platform OpenStad ingezet<sup>2</sup>, een Digitaal Open Huis Omgevingsbeleid georganiseerd en nog vele andere vormen. In april 2021 is motie 990 ingediend met de vraag naar een nieuwe participatievorm, namelijk het burgerberaad. Deze motie past goed in onze zoektocht naar vernieuwende participatievormen.

Deze notitie vormt de basis voor een rondetafelgesprek tussen Provinciale Staten en G1000 op 30 maart 2022. Eerst wordt geschetst wat er nodig is om een goed burgerberaad te organiseren. Vervolgens wordt er gekeken welke onderwerpen binnen de provincie zich hiervoor lenen. Daarna komen de ervaringen van andere overheden aan bod en er wordt afgesloten met een conclusie.

## 2. Wat is er nodig?

### 2.1 Wat is een burgerberaad en hoe past deze in onze participatievisie?

Bij een burgerberaad wordt een groep burgers uitgenodigd om mee te praten over bepaalde belangrijke zaken in hun gemeenschap. Het onderwerp kan over een gebied gaan of over een specifiek onderwerp. De burgers gaan de dialoog aan over het onderwerp en komen samen tot mogelijke onderwerpen. Een burgerberaad bestaat uit meerdere momenten. Tijdens de eerste bijeenkomst bepalen de deelnemers van een burgerberaad samen de common ground: wat heeft iedereen gemeenschappelijk? Aan het einde van deze dag liggen er een aantal voorstellen over het onderwerp. Vervolgens worden deze in werkgroepen verder uitgewerkt. Tijdens de laatste stap worden de voorstellen aangenomen of verworpen. De aangenomen voorstellen vormen samen het Burgerakkoord<sup>3</sup>.

Er zijn verschillende redenen voor het organiseren van een burgerberaad. Een burgerberaad kan laten zien hoeveel draagvlak er is voor veranderingen. Nu worden hiervoor vaak inspraakavonden, (sociale) media en opiniepeilingen gebruikt. Bij inspraakavonden en op sociale media laten mensen zich horen, omdat ze zich betrokken voelen en ze vormen dus geen dwarsdoorsnede van de samenleving. Peilingen worden wel uitgevoerd onder een diverse groep, maar degenen die de peiling invullen kunnen zich niet goed informeren en niet van gedachten wisselen met anderen. Bij een burgerberaad wordt een willekeurige groep inwoners uitgenodigd,

<sup>1</sup> <https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/22110/participatienotitieprovinciezuid-holland.pdf>

<sup>2</sup> <https://openstad.org/>

<sup>3</sup> <https://g1000.nu/g1000burgerberaad/>

maakt informeren een belangrijk onderdeel uit van het proces en kunnen de deelnemers met elkaar in gesprek.

Een burgerberaad blijkt ook een middel tegen polarisatie, omdat het draait om het voeren van een dialoog. Een laatste voordeel is dat een burgerberaad bijdraagt aan wederzijds vertrouwen tussen de politiek en de bevolking: doordat de politiek met een burgerberaad burgers verantwoordelijkheid geeft, laten politici zien dat ze vertrouwen hebben in de bevolking. Hier krijgen ze vertrouwen van de bevolking voor terug<sup>4</sup>.

De bijpassende rol in ons participatiekompas voor een burgerberaad is die van samenwerkende overheid. Samen met de uitgenodigde inwoners wordt de precieze agenda bepaald en de voorstellen in het Burgerakkoord worden afgewogen en serieus genomen. Het initiatief ligt (in het geval van deze motie) wel bij de provincie.

## 2.2 Bestuurlijk commitment

Het is belangrijk om vooraf te stellen dat goede burgerparticipatie in het algemeen en burgerraden in het bijzonder aan een aantal voorwaarden moeten voldoen om te slagen. Het is belangrijk dat burgers invloed kunnen uitoefenen. Dit benoemen we ook in onze eigen participatievisie (pagina 7: "Maar er wordt geen participatieproces gestart als er niets te beïnvloeden valt."). Het doel van een burgerberaad is het vergroten van de zeggenschap voor burgers over beleid dat er nog niet is of dat aangepast gaat worden. Politiek commitment vooraf is hierin essentieel. Dat betekent niet dat alle aanbevelingen uit een burgerberaad overgenomen moeten worden, maar wel dat elke aanbeveling serieus overwogen dient te worden. Mocht een aanbeveling niet overgenomen worden, dan wordt dit goed beargumenteerd. Hier moeten we onszelf en elkaar scherp op houden.

Voor veel van ons beleid geldt dat we samenwerken met andere overheden, zoals bij de Regionale Energiestrategieën. Dat betekent dat er voorafgaand aan een burgerberaad die betrekking heeft op dergelijk beleid, er bestuurlijke commitment gevraagd moet worden bij al deze overheden. Zeker wanneer het een gevoelig onderwerp betreft, zal er rekening gehouden moeten worden met een lange afstemmingsproces. Een onderwerp waar de provincie zelfstandig aan werkt, zal qua afstemming minder tijd vragen. Gemeentes zouden hier wel als partners benaderd kunnen worden.

## 2.3 Keuze onderwerp

Een onderwerp kan heel breed of heel smal zijn, heel concreet of heel abstract. Het is belangrijk hierin het doel van een burgerberaad voor ogen te houden: de zeggenschap van burgers over nog te ontwikkelen of aan te passen beleid vergroten. Een onderwerp is over het algemeen een complex vraagstuk, waar de politiek nog niet direct een antwoord op heeft, zoals de aangepaste abortuswet in Ierland<sup>5</sup> of het vuurwerkbeleid in Enschede<sup>6</sup>. Het is belangrijk vooraf bekend te

---

<sup>4</sup> <https://decorrespondent.nl/11707/meer-dan-een-inspraakavond-beter-dan-een-referendum-met-deze-democratische-vernieuwing-kan-de-burger-zelf-beleid-maken/1290216763-753ad347#Waarom>

<sup>5</sup> <https://decorrespondent.nl/8295/in-ierland-wordt-de-democratie-opnieuw-uitgevonden-met-dank-aan-99-studenten-truckers-en-andere-gewone-burgers/3636409978740-7f45cf2b>

<sup>6</sup> <https://g1000.nu/project/g1000enschede/>

maken wat er met de resultaten gaat gebeuren en de doelen te benoemen. De kaders en randvoorwaarden komen in een later stadium aan bod.

## 2.4 Praktische zaken

De doorlooptijd van een burgerberaad is ongeveer 3-6 maanden. Dit bestaat uit de verschillende fases: Burgertop, Burgerforum, en afsluitend Burgerraad<sup>7</sup>. Het proces leidt tot een Burgerakkoord dat overhandigd wordt aan de overheid. Qua praktische voorbereiding moet er gerekend worden op 3 maanden, dit is exclusief het afstemmen met alle betrokken partijen. Zoals in paragraaf 2.1 al benoemd, is de hiervoor benodigde tijd afhankelijk van hoeveel overheden betrokken zijn. Een burgerberaad neemt dus al gauw, inclusief voorbereiding, 9-12 maanden in beslag.

De kosten komen, los van ambtelijke inspanning, al snel op €250.000. Uiteraard zijn hier een aantal keuzes op van invloed, zoals het aantal deelnemers, de locatie, wel of geen reiskostenvergoeding, wel of geen dagvergoeding, etcetera.

Stichting G1000.nu is een onafhankelijke partij die voor ons het burgerberaad kan organiseren en ons in het traject er naar toe kan ondersteunen van het formuleren van een goede vraag tot het laten landen van de opbrengst van het burgerberaad.

## 2.5 Selectie en deelname inwoners

De deelnemers worden geloot uit de Basisregistratie Personen (BRP) of andere registers. De ingelote inwoners worden op naam uitgenodigd door G1000. De respons is ongeveer 5% van het totaal aantal genodigden. Van deze reacties is de man/vrouw-verdeling ongeveer 50/50.

Ongeveer 70% van de deelnemers heeft niet eerder meegedaan aan participatietrajecten. Een aantal aspecten zorgen voor een hogere respons:

- Het versturen van een briefkaart in plaats van een brief in een envelop.
- De mogelijkheid om iemand mee te nemen.
- Het aanbieden van een reiskosten- en dagvergoeding.
- De onderwerpkeuze raakt een diverse groep en de deelnemers voelen de urgentie voor het burgerberaad (bijvoorbeeld het vuurwerkbeleid in Enschede).

# 3. Afweging onderwerpen

## 3.1 Klimaat en energie

In de motie worden expliciet de onderwerpen Klimaat en Energie genoemd. Klimaat bestaat uit verschillende beleidsvelden, zoals circulair, klimaatadaptatie en energietransitie. Een burgerberaad op dit onderwerp zal dus over al deze beleidsvelden moeten gaan. Als provincie gaan wij primair over een deel van het beleid, maar voor een ander deel van het beleid werken we samen met andere overheden. Daarnaast zijn onze inwoners voor de maatregelen en het beleid niet de primaire doelgroep, maar zetten wij als provincie vooral in op beleid voor overheden en organisaties. De aanbevelingen die deelnemers tijdens het burgerberaad doen, hebben daardoor geen betrekking op hun eigen omgeving. Dit is wel het geval in een nationaal of lokaal burgerberaad.

---

<sup>7</sup> <https://g1000.nu/g1000burgerberaad/>

Energietransitie is nu in de fase van aanpassing van het Omgevingsbeleid. Door de lange doorlooptijd van een burgerberaad is het organiseren nu geen goed moment. Daarnaast wordt het omgevingsbeleid aangepast op basis van de RES 1.0. In de toekomst zou wel overwogen kunnen worden om een burgerberaad te organiseren voor bijvoorbeeld de RES3.0, voorwaarde is dan dat dit zou in samenwerking moeten met alle RES-partners. Dat houdt ook in dat alle bestuurders commitment moeten verlenen, wat veel voorbereidingstijd vergt (zie paragraaf 2.1).

### 3.2 G1000 Landbouw

In september 2021 kwam het verzoek vanuit stichting G1000 om als provincie Zuid-Holland partner te worden van de landelijke G1000 Landbouw en het organiseren van een Zuid-Hollandse G10 Landbouw. Er is besloten ons hier niet als individuele provincie bij aan te sluiten en G1000 is gevraagd de vraag bij het IPO neer te leggen.

### 3.3 Andere onderwerpen

We hebben binnen de organisatie ook een uitvraag gedaan voor andere mogelijke onderwerpen. We hebben specifiek de beleidseigenaren benaderd die volgens de LTA in de verkennende fase zitten. Daarnaast is er een brede uitvraag gedaan bij de beleidseigenaren van alle beleidskeuzes uit de Omgevingsvisie. Er zijn veel reacties gekomen op beide mails. Veel collega's zijn enthousiast over een burgerberaad, maar de timing en de complexiteit van de onderwerpen maken de onderwerpen vaak niet geschikt.

#### Mogelijk geschikte onderwerpen

Een aantal onderwerpen zijn op dit moment geschikt voor een burgerberaad:

- *De transitie van het openbaar vervoer na corona.* Door corona is onze manier van werken veranderd en de verwachting is dat dit blijvend is na corona. We werken meer thuis, reizen minder binnen de spits, werken op andere locaties vlakbij huis, etcetera. Dit heeft ook gevolgen voor het gebruik en de vormgeving van het openbaar vervoer. Tijdens een burgerberaad zou hier samen met inwoners van Zuid-Holland het gesprek over aan gegaan kunnen worden.
- *Nieuwe vormen van mobiliteit.* Er ontstaan steeds meer vormen van mobiliteit, zoals deelauto's, deelscooters, elektrische fietsen, etcetera. Dit heeft gevolgen voor de verkeersveiligheid, maar oplossingen zijn lang niet altijd klip en klaar. Er is een behoefte aan deze nieuwe vormen van mobiliteit, maar de verkeersveiligheid is ook belangrijk. Samen met burgers kan in een burgerraad oplossingen voor dit dilemma gezocht worden.
- *Gezond.* Gezondheid is het resultaat van verschillende elementen: gezond voedsel, voldoende beweging, eigen regie over het leven. Hoe burgers hun leven willen leiden is daarbij uitgangspunt. De vraag is hoe we de fysieke leefomgeving zo kunnen inrichten dat deze een gezonde leefstijl ondersteunt. Een combinatie van individuele inspanningen en collectieve inspanningen is daarvoor nodig. Een burgerraad is een uitstekend instrument om een integraal beeld te krijgen van de oplossingen.
- *Het betrekken van inwoners bij de provincie.* De provincie is als middenbestuur voor veel inwoners niet duidelijk zichtbaar. Veel inwoners weten niet precies wat de provincie doet en hoe zij zich verhoudt tot gemeente en Rijk. Als provincie vinden we burgerparticipatie wel belangrijk en zijn we zoekende hoe we onze inwoners goed kunnen betrekken. Door het organiseren van een burgerberaad, vragen we het de doelgroep zelf. Een kanttekening bij dit onderwerp is in hoeverre een inwoner urgentie bij dit onderwerp zal voelen en dus deel zal willen nemen aan een burgerberaad over dit onderwerp.

- *Fietsen*. Fietsen is een complex onderwerp, dat binnenkort geactualiseerd zal worden. Het is wel de vraag in hoeverre er politiek geworsteld wordt met de invulling van het beleid.
- *Geluid*. Op het gebied van geluid en luchtkwaliteit gebeurt al veel aan inwonersparticipatie. Zo loopt er een citizen science project, waarbij inwoners metingen doen en de resultaten uploaden naar een RIVM-site. Ook het luchtvaartlawaai van Rotterdam-The Hague Airport wordt gemeten door burgers en de data wordt gebruikt voor besluitvorming (wel bij het ministerie van I&W). Als laatste wordt op verschillende locaties met burgers die geluidsoverlast ervaren door provinciale wegen, verkend welke oplossingen er mogelijk zijn. Een burgerberaad zou een extra vorm van participatie kunnen zijn. Er moet wel goed gekeken worden hoe dit provinciaal ingevuld kan worden, omdat het zich grotendeels op lokaal of nationaal niveau afspeelt. Voor zowel Geluid als Fietsen geldt dat het beleidsmatige onderwerpen zijn. Voor een burgerberaad zouden ze wel meer vertaald moeten worden naar de belevingswereld van de burger, zoals Recreatie en Mobiliteit in plaats van Fietsen.

### **Ongeschikte onderwerpen**

Er zijn verschillende redenen waarom een onderwerp (op dit moment) niet geschikt is. Voor een aantal onderwerpen gebeurt al veel op het gebied van inwonerparticipatie, waardoor een burgerberaad niet nodig is. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Beleven en benutten van erfgoed, door middel van erfgoedtafels wordt al bottom-up gewerkt aan het beleefbaar maken van erfgoed. Voor het Detailhandelbeleid geldt dat eens in de paar jaar een Koopstromenonderzoek uitgevoerd wordt. Dit is een consumentenonderzoek, waarvoor in Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant 180.000 mensen worden geënquêteerd. De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt om te bepalen of er op onderdelen actualisatie nodig is om aan te kunnen blijven sluiten bij het provinciaal belang. Het onderwerp leent zich dus niet voor een burgerberaad. Het onderwerp Bedrijventerreinen bevindt zich inmiddels in de beleidsaanpassingen. Afgelopen maanden is al volop ingezet op participatie van de maatschappij.

Voor een groot aantal van onze beleidskeuzes staan wij als provincie niet alleen aan de lat of gaan we er niet primair over. Water(veiligheid) is een van deze onderwerpen. Waterschappen en RWS hebben hierin een belangrijke rol, provincie Zuid-Holland slechts een kleine. Dit geldt ook voor het Human Capital akkoord. Dit akkoord is opgesteld en uitgewerkt met veel verschillende partijen, waaronder vertegenwoordigers van werknemers. Het akkoord zijn collectieve afspraken met (vertegenwoordigende) partijen en dus minder geschikt voor de inbreng van individuele burgers. Toerisme is een onderwerp van maatschappelijk belang, dat zeker complex is. Maar dit speelt zich vooral op lokaal en nationaal niveau en minder op provinciaal niveau. Geur zal met de inwerkingtreding van de Omgevingswet primair bij gemeenten komen te liggen.

Cultuurparticipatie en Bibliotheken is ook geen onderwerp waarvoor de provincie direct aan de lat staat. Wij subsidiëren slechts de tweedelijnsorganisaties. Voor Wonen geldt dat we met name in de uitvoeringsfase zitten. De provincie speelt daar een afgebakende rol in en beschikt over een deel van het benodigde instrumentarium om woningbouw te stimuleren. Maatregelen die effect zouden kunnen hebben op de woningmarkt, kunnen met name door het Rijk, als systeemverantwoordelijke, genomen worden. Denk hier bijvoorbeeld aan de hypotheekrenteaftrek. Een laatste onderwerp waar dit voor geldt is Duurzame Mobiliteit. Ook voor dit beleidsonderwerp geldt dat wij er als provincie niet primair over gaan.

Sommige beleidsonderwerpen zijn vooral vakinhoudelijk en spelen niet erg in de maatschappij, zoals Groenblauwe Stedelijke Structuur. Een gewenste structuur zou wel een uitkomst kunnen zijn van een burgerberaad over bijvoorbeeld verstedelijking of Klimaat en Milieu, maar is als op zichzelf staand onderwerp minder geschikt voor een burgerberaad. Dit geldt ook voor het Bos- en Bomenbeleid.

## 4. Ervaringen andere overheden

In juli 2021 is toegezegd uit te zoeken welke ervaringen andere overheden hebben met het organiseren van een Burgerberaad. Er werd gevraagd dit in ieder geval na te gaan bij Rijswijk, Den Haag en Alphen aan den Rijn. Gemeente Rijswijk heeft het digitale platform Citizenlab ingezet<sup>8</sup>. Ze hebben een positieve ervaring met deze vorm van digitale participatie, maar zijn wel van mening dat dit een aanvulling is op fysieke participatiebijeenkomsten en geen vervanging van. Positief is dat er een bredere doelgroep te bereiken is dan met enkel fysieke bijeenkomsten en er kan een centraal informatiepunt worden ingericht voor inwoners. De uitvraag aan geïnteresseerden is makkelijk en laagdrempelig en een proces kan van kop tot staart navolgbaar gemaakt worden. Gemeente Rijswijk heeft daarnaast nog meerdere participatievormen ingezet, zoals een adviesraad Energietransitie, bij verschillende projecten een reflectiecommissie van inwoners en andere belanghebbenden die een klankbord vormen bij het vormgeven van het participatieproces en kinderrechtenambassadeurs. Ze zijn dit steeds verder aan het ontwikkelen en breder aan het inzetten.

Gemeente Den Haag heeft eind 2021 een verkenning naar Burgerfora gepubliceerd<sup>9</sup>. Op stadsdeelniveau wordt veel participatie georganiseerd, zoals wijkbudgetten en verschillende burgerinitiatieven<sup>10</sup>. Stadsbreed is Den Haag onder andere bezig met het organiseren van een Stadsmakersfestival, een festival voor, door en van initiatiefnemers<sup>11</sup>. Ook zijn ze, naast het Burgerberaad, andere participatievormen aan het verkennen.

Alphen aan den Rijn heeft geen burgerberaad georganiseerd, maar wel veel gesprekken gevoerd met inwoners en samen de Staat van Alphen opgesteld. Deze Staat is als basis gebruikt voor de GOVI. Ze hebben daarnaast ook ervaring met een burgerbegroting, waarbij de gemeente geld beschikbaar stelde aan wijken voor goede initiatieven. Zij hebben hiervoor gebruik gemaakt van Open Stad.<sup>12</sup>

Ook op regionaal en provinciaal niveau wordt er met burgerberaad gewerkt. Vijf woningcorporaties uit de regio Zaanstreek-Waterland hebben het initiatief genomen tot een G1000 Burgerberaad. In de regio Zaanstreek-Waterland is de woningbouw-opgave groot met de langste wachttijden voor een sociale huurwoning in Nederland: een complex vraagstuk. Daarom willen zij in gesprek met de samenleving en alle belanghebbenden in de regio in de vorm van

---

<sup>8</sup> [www.schetsboekpasgeld.nl](http://www.schetsboekpasgeld.nl)

<sup>9</sup> [https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10929459/1/RIS310946\\_Bijlage](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10929459/1/RIS310946_Bijlage)

<sup>10</sup> [Voortgangsrapportage Haags Samenspel \(raadsinformatie.nl\)](https://voortgangsrapportage.haagsamenspel.raadsinformatie.nl)

<sup>11</sup> <https://haagsestadmakers.nl/>

<sup>12</sup> Zie: <https://openstad.org/>

een burgerberaad. Met als centrale vraag: hoe ziet het wonen in Zaanstreek-Waterland er in de toekomst uit? Op dit moment zit dat project in de kwartiermakersfase, wat betekent dat alle partijen voor wie de uitkomst van belang is worden uitgenodigd voor de Wooncoalitie Zaanstreek-Waterland. Gestart is met sessies met de zeven gemeenten van deze regio.

De Zeeuwse Zorg Coalitie (ZZC) heeft het initiatief genomen tot een G1000Zorg Zeeland over de toekomst van de zorg in Zeeland. Ook dit project zit nu in de kwartiermakersfase. Dat betekent dat naast alle partners van de ZZC, waaronder de 13 gemeenten van de provincie, alle belanghebbende partijen wordt gevraagd partner te worden van het initiatief. De verwachting is dat dit burgerberaad in mei 2022 van start gaat.

## **5. Conclusie**

De belangrijkste voorwaarde voor een burgerberaad is de bestuurlijke commitment vooraf. Bij het kiezen voor een burgerberaad en daarna bij het selecteren van een onderwerp is het van belang dit in het achterhoofd te houden. Voor nu lijken er verschillende geschikte onderwerpen, maar we zien ook verschillende haken en ogen zoals al eerder beschreven. Deze zullen we bespreken met Stichting G1000.nu. Bij de organisatie zullen we ook met hen optrekken.