



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS brief aan Provinciale Staten

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
8 juni 2021

Ons kenmerk
PZH-2021-774832342
DOS-2018-0001398

Bijlagen
-

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Afdoening motie 990 (Özkaya) over burgerfora in Zuid-Holland

Geachte Statenleden,

Tijdens uw vergadering van 7 april jl. heeft u motie 990 "Burgerfora in Zuid-Holland" aangenomen, waarin u het college oproept om een inhoudelijke reactie te geven op het Adviesrapport "Betrokken bij Klimaat" van de commissie Brenninkmeijer. U heeft daarbij eveneens gevraagd om op basis van het rapport in te gaan op de mogelijkheden voor Zuid-Holland. Via deze brief geven wij invulling aan de uitvoering van deze motie. Wij stellen u voor om de motie hiermee als afgedaan te beschouwen.

De complexe vraagstukken van vandaag kunnen we alleen gezamenlijk aanpakken. Participatie van alle belanghebbenden, nadrukkelijk ook burgers, achten wij van groot belang bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van ons beleid. Er gebeurt dan ook al veel op het gebied van participatie. Zo hebben wij inwoners actief betrokken bij het genereren van ideeën om reizen in de provincie slimmer te organiseren in het online participatietraject 'Slimmer reizen'. Een ander voorbeeld is de gebiedsontwikkeling Broekpolder, waar wij ondernemers en inwoners faciliteren in het ontwikkelen van een eigen gebiedsvisie, gericht op een duurzame tuinbouw. Burgerfora als instrument voor participatie hebben, net als diverse andere instrumenten, onze belangstelling en we hebben de bevindingen van de Commissie Brenninkmeijer dan ook met interesse gelezen.

Het college spreekt zijn waardering uit voor het werk van de Commissie en herkent onder meer de in het rapport getrokken conclusie dat er bij de klimaatopgave al veel gebeurt op het terrein van burgerparticipatie en dat er diverse goede voorbeelden zijn. Wij hebben daar zelf onder meer een actieve bijdrage aan geleverd met de analyse van participatietrajecten rond de regionale energiestrategieën in Zuid-Holland.

Praktijkervaring opdoen

Het rapport 'Betrokken bij Klimaat' biedt daarnaast waardevolle nieuwe en bekende inzichten die ook wij als provincie kunnen gebruiken bij de overweging om wel of geen burgerfora op te zetten rondom diverse thema's. Wij delen de conclusie uit het rapport dat voor een goed gefundeerd

advies over burgerfora eigenlijk meer onderzoek nodig is. Om die reden zijn we nog wat terughoudend in het omarmen van het burgerforum als hulpmiddel bij burgerparticipatie.

Bij de bespreking van het onderwerp participatie in de vergadering van de Integrale Commissie van 14 april kwam het opdoen van praktijkervaring met participatie ter sprake. Uw Commissie gaf aan op zoek te willen gaan naar een concrete casus om ervaring op te doen met participatie 'op de hogere sporten van de participatieladder' – werken volgens een samenwerkende en faciliterende bestuursstijl. Wij ondersteunen de gedachte om die praktijkervaring op te doen. We denken graag mee bij de selectie van een praktijkcasus en we geven u als suggestie mee om burgerfora als instrument bij een dergelijke casus te betrekken.

Burgerforum, burgerberaad, burgerpanel

De aanleiding voor het werk van de Commissie Brenninkmeijer lag in de maatschappelijke controverse rond het klimaatvraagstuk, de reikwijdte van burgerfora is daarentegen veel breder. Het is die bredere reikwijdte die we in onze overwegingen betrekken.

De termen burgerforum, burgerberaad en burgerpanel zijn drie begrippen die aan elkaar verwant zijn, en die door elkaar gebruikt worden. Daarom is het verstandig om scherp in het oog te houden wat we nu precies onder een burgerforum – het onderwerp waar het adviesrapport van de Cie Brenninkmeijer betrekking op heeft – moeten verstaan.

Brenninkmeijer hanteert deze omschrijving:

“Een burgerforum heeft de volgende kenmerken:

- *Intensieve vorm van burgerparticipatie;*
- *Min of meer representatieve groep burgers;*
- *Bijeengebracht op basis van (gestratificeerde) loting; en*
- *Intensief proces met een focus op deliberatie.*

Een burgerforum heeft gemiddeld een doorlooptijd van zes tot zeven maanden. In deze periode zijn er verscheidene – hybride – bijeenkomsten verspreid over meerdere dagen of weekenden. Tijdens deze bijeenkomsten doorlopen de deelnemers de volgende stappen: informeren, delibereren en adviseren. De groep zal veelal uiteindelijk tot een gezamenlijk oordeel komen, dat idealiter een consensus is, of anders een besluit dat door een (vooraf bepaalde) meerderheid wordt gesteund met eventueel duidelijk geformuleerde alternatieven of tegenstandpunten.”

Uit: Betrokken bij klimaat; adviesrapport van de Commissie Brenninkmeijer (p 36)

Ervaring zal verder moeten leren wat succesfactoren zijn en welke afbreukrisico's zich kunnen voordoen. Op hoofdlijnen zijn de volgende randvoorwaarden voor het staan of vallen van de inzet van burgerfora essentieel.

1. Niet geïsoleerd, maar verbonden: Bij de keuze voor een burgerforum moet duidelijk zijn hoe het forum verbonden is met het beleidsproces
2. Niet louter voor draagvlak: De leidende motivatie om een burgerforum in te zetten moet niet zijn om draagvlak te creëren, maar om burgers meer een stem te geven en tot beter beleid komen door de kennis en ideeën van burgers ook mee te nemen.

3. Het juiste vraagstuk: duidelijk moet zijn wat de inzet van het burgerforum is en het duidelijk zijn hoe een burgerforum juist bij dit vraagstuk van toegevoegde waarde is;
4. Politieke inbedding: de start, de organisatie en de uitkomst van een burgerforum moet voldoende verbonden zijn met het bestuurlijke en politieke besluitvormingsproces op lokaal, regionaal en nationaal niveau;
5. Samenstelling en representativiteit: loting vormt een goed uitgangspunt voor de samenstelling, maar extra maatregelen moeten genomen worden om de representativiteit te waarborgen.
6. Ondersteuning: voldoende middelen om het proces in het burgerforum en de deelname van een geschakeerd publiek mogelijk te maken en begeleiding door goed opgeleide en ervaren voorzitters/moderatoren. Monitoring kan de kwaliteit van het proces versterken.
7. Mini- en maxi-publiek: afhankelijk van het onderwerp moet effectief verbinding gelegd worden tussen de overeenstemming die binnen het burgerforum ontstaat en de instemming van het brede publiek. Daartoe kunnen extra begeleidende processen buiten de burgerfora bijdragen.
8. Vervolg uitkomsten: gewaarborgd moet zijn dat er een verantwoording gegeven wordt over hoe de resultaten van het burgerforum zijn gebruikt, hetzij via een serieuze bespreking van de uitkomsten van het burgerforum, hetzij via bindende bestuurlijke en politieke besluitvorming.

Aanvullingen en kanttekeningen

Het rapport noemt op pagina 36 (zie kader hierboven) een achttal belangrijke randvoorwaarden, waaronder burgerfora goed kunnen werken. Wij hebben daar de volgende aanvullingen op, waarbij we ook het belang van een aantal genoemde randvoorwaarden extra benadrukken:

1. Succesvolle participatie staat of valt met de intrinsieke bereidheid van beslissers om ruimte te geven aan belanghebbenden. Het abstracte begrip 'betrekken' vergt nadere duiding om niet gratis gebruikt te worden. Het vraagt erom kaders dusdanig ruim te definiëren dat de inbreng van belanghebbenden ertoe doet (en niet alleen over de kleur van de lantarenpaal gaat). Het vraagt om de bereidheid om van het eigen standpunt af te wijken, of om ten opzichte van het eigen belang water bij de wijn te doen. En het vraagt om ruimte om op gemaakte afspraken (waar deelnemers aan het forum niet betrokken bij waren) terug te komen.
Is die ruimte er, dan staan ons vele instrumenten voor participatie ter beschikking. Burgerfora kunnen daar een aanvulling op vormen. Is die ruimte er niet, dan zal een burgerforum louter tot teleurstelling leiden. Sterker: dan raak je per saldo meer vertrouwen en draagvlak kwijt.
2. De Commissie Brenninkmeijer plaatst het burgerforum nadrukkelijk naast en aanvullend aan de representatieve democratie. Ook geeft zij aan dat een burgerforum geen geïsoleerd bestaan mag leiden. Dat is een lastige combinatie. Terecht beschrijft het rapport de waarde van het gesprek. Door naar elkaar te luisteren, elkaars belangen beter te begrijpen, ontstaat ruimte voor nieuwe oplossingen met een groot draagvlak. Het idee is dat dit gesprek in het burgerforum wordt gevoerd. Wanneer we echter het burgerforum strikt naast de representatieve democratie plaatsen, ontbreekt de politiek in dat gesprek.

Dan kunnen burgers het straks nóg zo met elkaar eens zijn, als er vooraf niet is afgesproken wat de status is van de uitkomsten en de verantwoordelijke politici niet zijn betrokken bestaat het risico dat de gedragen uitkomst uit een burgerberaad door beslissers terzijde wordt geschoven en contraproductief werkt. Er moeten dus vooraf heldere afspraken worden gemaakt over hoe met de uitkomsten wordt omgegaan.

3. In het rapport Brenninkmeijer wordt gesproken over representativiteit. Dit kan verwarring oproepen met de representatieve parlementaire democratie. Een burgerforum zou ons inziens niet de ambitie moeten hebben om het volk te vertegenwoordigen, maar om representatief te zijn in de zin dat alle perspectieven (gezien vanuit leeftijdsgroepen, geslacht, opleiding, etniciteit, ect) vertegenwoordigd zijn.
4. Het is van groot belang om bij de start van een burgerforum te beseffen dat er voldoende tijd, middelen, deskundigheid en waarborgen zijn om er een succes van te maken. Doe je dit niet, dan is de kans op teleurstelling groot. Met een zorgvuldig ontwerp, organisatie en werving van deelnemers is al snel een halfjaar gemoeid. Daarna gaat het burgerforum (zes á zeven maanden) van start. En er volgt nog een periode waarin het uitgebracht advies een plek moet krijgen in de politieke besluitvorming. De totale doorlooptijd van beginfase tot opbrengst bedraagt daarmee al snel één tot anderhalf jaar. Een dergelijke inzet en doorlooptijd onderstreept alleen maar meer het belang van een goede inkadering in een besluitvormingstraject met politiek commitment aan de uitkomst.
5. Het onderwerp waar het forum betrekking op heeft, vraagt om ruime kaders en oog voor de context van het maatschappelijke debat waarbinnen deze plaatsvindt. Bij een thema als energie bakenen internationale en nationale kaders het speelveld al danig af. Dat vraagt om een goed verwachtingenmanagement en de ruimte om en achterliggende zorgen en verlangens die in de samenleving spelen te bespreken.
6. Opzetten van een burgerforum vraagt om een goede afstemming tussen overheden. Het is niet wenselijk om op een thema als energie of klimaat burgerfora op zowel lokaal, regionaal en provinciaal als op nationaal niveau te organiseren. Dat heeft het risico in zich dat burgers tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden - of dat als zodanig ervaren - en zo onder aan de streep in teleurstelling zullen worden achtergelaten.
7. Burgerfora zijn voor Nederland een betrekkelijk nieuw instrument en vormen een aanvulling op het brede repertoire aan participatie-instrumenten die wij al veelvuldig toepassen. Wij ondersteunen de aanbeveling van de Commissie Brenninkmeijer om voorafgaand aan de toepassing van burgerfora als participatie-instrument eerst hiermee te experimenteren en om ze vooral lerend te organiseren.

Toepassingen op provinciaal niveau

U vraagt in de motie naar toepassingen voor burgerfora bij de provincie. Deze vraag is lastiger te beantwoorden dan op het eerste oog het geval lijkt. Burgerfora kunnen wat ons betreft een interessante toevoeging zijn in de brede gereedschapskist van participatiemiddelen voor Nederlandse overheden. Daarbij is het essentieel dat aan zowel bovenstaande als de in het

rapport van de commissie genoemde randvoorwaarden tegemoet moet worden gekomen om van een burgerforum een succes te kunnen maken.

Aanvullend speelt de vraag in hoeverre – en op welke inhoudelijke terreinen – het op provinciaal niveau in de praktijk mogelijk is een substantiële vraag aan onze inwoners voor te leggen via een burgerforum. Op de terreinen energie en klimaat hebben we bijvoorbeeld als provincie te maken met stringente kaders, wet- en regelgeving vanuit de Europese Unie en de Rijksoverheid. Tegelijkertijd liggen veel uitvoeringskeuzen, zoals de wijze waarop huizen van het gas af gaan, op lokaal niveau. De concrete keuzeruimte op provinciaal niveau is daarmee niet alleen beperkt, maar het voorleggen van een eventuele vraag aan onze inwoners vergt ook een specifieke inkadering: acceptatie van Europese en nationale richtlijnen en respect voor de gemeentelijke autonomie. Kan deze beperkende en specifieke inkadering van inwoners worden gevraagd? De intentie om “inwoners te betrekken bij” laat staan “draagvlak te verwerven voor” provinciale beleidskeuzen is onvoldoende. Alleen als uw Staten concrete keuzen kunnen en willen formuleren over thema’s waar wij als provincie eigen beleidsruimte hebben en aan inwoners voldoende ruimte voor beantwoording willen laten, is het inzetten van dit instrument verantwoord.

In het licht van bovenstaande overwegingen kijken we uit naar het gesprek met en tussen uw Staten in relatie tot de vraag of uw Staten inhoudelijke mogelijkheden zien voor de toepassing van – elementen van – burgerfora op provinciaal niveau.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris, _____ voorzitter,

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit