

Aan

De leden werkgroep burgerparticipatie

Uw contactpersoon

Mw. drs. K. (Katja) Bolt

AD/STG

Doorkiesnummer +31 235143862

boltk@noord-holland.nl

20 juni 2016

1|12

Betreft: Burgerparticipatie door PS als “toolbox”

Memo

Inleiding

Op 23 mei jl. is door het Presidium het memo werkgroep burgerparticipatie en datum Statendag vastgesteld. De leden van de werkgroep zijn de fractievoorzitters: mw. Alberts (SP), mw. Bezaan (PVV), mw. Zaal (D66) en dhr. Den Uyl (PvdA).

De werkgroep heeft als taak de Statendag over integriteit en burgerparticipatie van 31 oktober 2016 voor te bereiden en daarnaast met voorstellen te komen voor werkvormen die Provinciale Staten kunnen toepassen in de interactie met burgers in specifieke beleidsdossiers.

Om invulling te geven aan deze taak heeft de werkgroep opdracht gegeven aan de Statengriffier om in overleg met de fracties tot een lijst te komen van onderwerpen waarvoor het gewenst is dat de werkgroep burgerparticipatie komt met voorstellen voor (nieuwe) werkvormen die kunnen worden toegepast in de interactie met burgers.

Naast het opstellen van een dergelijke lijst is opdracht gegeven aan de Statengriffie een voorzet te doen voor een memo waarin de bedoelde

werkvormen worden verkend: burgerparticipatie door Provinciale Staten als toolbox. Doel van het memo is de discussie in de werkgroep burgerparticipatie op gang te brengen.

Wat verstaat de werkgroep burgerparticipatie onder burgerparticipatie?

De werkgroep burgerparticipatie heeft uitgebreid stilgestaan bij de vraag wat precies moet worden verstaan onder burgerparticipatie. Een veelgebruikte definitie luidt als volgt: burgerparticipatie is een proces waarmee een overheid haar inwoners op enigerlei wijze invloed laat uitoefenen op de ontwikkeling, uitvoering of evaluatie van beleid. Het gaat de werkgroep om (werk)vormen die Provinciale Staten kunnen toepassen in de richting van burgers, gericht op de besluitvorming en gericht op een specifiek onderwerp. De werkgroep verstaat onder burgerparticipatie niet zaken als: jeugddebatten, jongerencampagnes en andere werkvormen gericht op doelgroepen. Ook de formele, wettelijk verplichte inspraakprocedures vallen niet onder de definitie. Naar de mening van de werkgroep is het bereiken van belangenorganisaties en stakeholders door Provinciale Staten makkelijker, maar de laag er onder is spannender. De werkgroep heeft nadrukkelijk gezocht naar vernieuwende werkvormen en inspirerende innovaties.

Doelen en rollen bij burgerparticipatie

Er kunnen verschillende doelen zijn die Provinciale Staten na streven bij burgerparticipatie. De werkgroep burgerparticipatie denkt bijvoorbeeld aan de volgende doelen:

- Klankborden;
- het ophalen van kennis;
- informatie uitwisseling;
- de (politieke) afwegingen zichtbaar maken;
- belangentegenstellingen tussen verschillende actoren zichtbaar maken;
- het proces helder maken;
- draagvlak/acceptatie creëren;
- burgers invloed geven in de besluitvorming.

Welke rol je kiest als Provinciale Staten hangt van je doelstelling af. Provinciale Staten moeten een bewuste keuze maken welk niveau van participatie en welke daarbij passende werkvormen worden toegepast, statenleden moeten zich afvragen hoeveel invloed mag worden afgestaan aan belanghebbenden en moeten hier helder over zijn. Als Provinciale Staten er voor kiezen burgers actief te betrekken bij de besluitvorming, moet van te voren duidelijk zijn afgesproken welk doel de participatie heeft. Ook hangt de rol van Provinciale Staten af van het moment in het proces waarin je burgerparticipatie toe wil passen. Uit

het in opdracht van de provincie Noord-Holland verrichte onderzoek “De provincie en de burger: een spannend avontuur?”, komt naar voren dat burgerparticipatie eerder als succes lijkt te worden ervaren wanneer het vroeg in de beleidscyclus plaatsvindt en burgers daadwerkelijk invloed hebben op de resultaten.

In de literatuur wordt als risico bij burgerparticipatie door de provincie gezien het elkaar voor de voeten lopen van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Goed moet worden afgestemd voor elk onderwerp wie welke rol op zich neemt. Edwin de Jong en Mijke Boedeltje bepleiten in het artikel “Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid” dat de eerste taak van Provinciale Staten op het terrein van burgerparticipatie ligt in het bewaken van de representativiteit en van de zorgvuldigheid van de belangenafweging. Een tweede taak van Provinciale Staten is volgens deze auteurs vooral goed luisteren. Door participatie worden leden van PS gevoed met argumenten vanuit meerdere perspectieven en krijgen zij een beeld van het mogelijke draagvlak voor of de weerstand tegen een bepaald project of besluit. De taak goed te luisteren naar wat er leeft, wordt uiteraard ook, of misschien wel vooral, ingevuld door individuele fracties. Afhankelijk van het onderwerp waar burgerparticipatie op wordt toegepast kan de rolopvatting van Provinciale Staten breder zijn dan door de genoemde auteurs beschreven.

De auteurs De Jong en Boedeltje zetten in het volgende schema uiteen welke rol PS volgens hen hebben in de verschillende fasen van burgerparticipatie in beleidsprocessen.

Fase beleidsproces	Verantwoordelijkheid	Rol PS bij burgerparticipatie in deze fase
Vorbereiden besluit en verkennen probleem	PS en GS	Bewaken representativiteit Bewaken zorgvuldigheid van participatieprocedure Luisterend oor, vergaren kennis
Ontwerp vast te stellen kader	GS	Luisterend oor, vergaren van kennis
Kaderstelling/ beleidsbepaling	PS	Bewaken representativiteit Bewaken zorgvuldigheid van belangenafweging
Uitvoering	GS	Luisterend oor, vergaren van kennis
Controle en evaluatie	PS	Bewaken representativiteit Bewaken zorgvuldigheid van belangenafweging

De werkgroep burgerparticipatie is van mening dat wat je doel ook is, welke rol je ook kiest en welke (werk)vorm je ook inzet, als burgers actief worden betrokken bij de besluitvorming moeten Provinciale Staten de inbreng van de burgers serieus nemen. Ook moet men niet in de valkuil trappen de eigen weerstand te organiseren.

Verwachtingsmanagement is cruciaal in participatieve trajecten, maar in hoeverre er van te voren aan verwachtingenmanagement moet worden gedaan is wel afhankelijk van het doel dat Provinciale Staten heeft met de burgerparticipatie en de werkvorm die wordt gekozen.

Burgerparticipatie door Provinciale Staten als toolbox

Middels discussie in de werkgroep, navraag bij de andere provincies en uit de literatuur, zijn de volgende mogelijke werkvormen voor burgerparticipatie door Provinciale Staten opgehaald¹:

- Hoorzittingen
- Conferentie met experts en belangenpartijen
- Informatieronde met experts en belangenpartijen, expertmeeting
- Rondetafelgesprek
- Keukentafelgesprekken
- Statenontmoetingen
- Bewonersdialoog met externe voorzitter
- World Cafe methode voor een bepaald onderwerp (zie bijlage 1, onderaan dit memo)
- Open Space methode voor een bepaald onderwerp (zie bijlage 1)
- (digitaal) Burgerpanel
- Besluitvorming overdragen aan burgers voor een bepaald thema
- Burgerbegroting
- Informatiepagina in huis-aan-huis bladen over kaderbrief/begroting
- Motiemarkt/Ideeënmarkt (zie bijlage 1)
- Burgertop vormen door loting (zie bijlage 2, artikel)
- Wilde plannen avond

¹ Er is sprake van overlap met de werkvormen die genoemd worden in het memo van de Agendacommissie 'Het BOB-model als toolbox'. PS hebben met het vaststellen van VD 33 in 2015 de Agendacommissie immers gevraagd te zorgen voor meer diversiteit in werkvormen en om te experimenteren met het anders inrichten van het vergaderproces door middel van specifieke werkvormen. Een verschil tussen de opdracht van de Agendacommissie en de werkgroep Burgerparticipatie is dat de werkgroep zich richt op de betrokkenheid van PS bij specifieke, grote(re) beleidsdossiers, waar het gaat om burgerparticipatie. De voorstellen van de Agendacommissie zijn gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het politieke debat en de efficiëntie van de commissievergaderingen.

- Spel of puzzel rond dilemma's of keuzes (vergelijk GVB Amsterdam)
- Ateliers voor een bepaald thema (creatieve werkvormen, visuele methoden, onafhankelijke ateliermeester als begeleider, op locatie etc)
- Noord-Hollands debat
- Debat in de regio over regionaal thema
- Internetconsulatie voor een thema of onderwerp
- De provinciale website biedt meerdere e-participatie tools
- Ideeënforum:
 - Via het ideeënforum op de website kunnen burgers zelf een idee invullen/aanleveren.
 - Binnen het forum kan gestemd worden op een idee. Ook is het mogelijk om te reageren op het idee en op elkaars reactie.
 - Behalve op een idee kan ook op een stelling worden gereageerd.
 - Voor beide mogelijkheden gelden verschillende antwoordmogelijkheden. Een reactie; het uitbrengen van een stem door middel van ja of nee en het uitbrengen van een stem door middel van een plus of een min. De meest positief gewaardeerde ideeën of stellingen komen automatisch bovenaan te staan.
 - Ook is het mogelijk dat de provincie een idee op dit ideeënforum plaatst en om reactie vraagt. Gebruikers naar het forum leiden kan bijvoorbeeld via een (advertentie) campagne op Facebook en/of Twitter van de provincie maar ook via brieven of een advertentie in huis-aan-huisbladen. Ook een grote bijeenkomst of een wedstrijd bieden mogelijkheden.
- Traditioneel forum: Via dit forum wordt een stelling over een onderwerp geplaatst waarop een ieder kan reageren.
- Poll: Op basis van een stelling of een vraag kan de gebruiker via een keuzemogelijkheid een antwoord geven. Bijvoorbeeld ja/nee of eens/oneens. Zodra gestemd is ziet de gebruiker de verhoudingen van de antwoorden.
- Formuliertool: Via deze mogelijkheid kan een enquête worden gestart. Gebruiker kan diverse vragen beantwoorden.
- Formdesk: Via een elektronisch formulier kan iemand zijn stem laten horen en zelf delen via sociale media (vergelijk met tools als de Stemwijzer of de Top2000)

Gebruik Sociale Media

In zijn algemeenheid geldt dat Sociale Media beter gebruikt kunnen worden om burgers naar de provinciale website dan wel de diverse e-participatietools op de website te leiden. Sociale Media bieden wel mogelijkheden maar deze zijn beperkter dan de tools op de website.

Twitter biedt inzet van een poll met maximaal 4 antwoordmogelijkheden. Via *Twitter* kan wel eenvoudig geënthousiasmeerd worden richting participatiemogelijkheden op de website.

Op *Facebook* kan een bericht (met een foto) worden geplaatst waarop gereageerd kan worden. Ook hiervoor geldt dat het zinvoller is om mensen via *Facebook* te enthousiasmeren naar de tools op de website.

Een voordeel van Facebook is dat via gerichte (betaalde) advertenties specifieke doelgroepen kunnen worden benaderd. Bijvoorbeeld jongeren, natuurliefhebbers et cetera, zien een advertentie in hun tijdlijn op Facebook die leidt naar de website.

YouTube: de provincie heeft een eigen YouTubekanaal. Daarop kan een korte animatie (niet langer dan een minuut) worden geplaatst dat de gebruiker leidt naar de website. Het YouTube-filmpje kan ook via Twitter en Facebook worden verspreid.

App: een app kan bij een bijeenkomst worden ingezet. Bijvoorbeeld als door de aanwezigen van de bijeenkomst op een stelling gereageerd kan worden. De aanwezigen zien dan direct waar 'de zaal' voor kiest. Een combinatie van ouderwets (bijeenkomst) met nieuwerwets (app).

Fasen van beleid

Belangrijk is bij ieder gekozen onderwerp een werkvorm te kiezen die past bij het doel van de participatie en de fase van het beleidsproces waar het desbetreffende onderwerp zich in bevindt. Zo zal voor burgerparticipatie door PS voor een onderwerp dat zich bevindt in de fase van voorbereiding en probleem verkenning, vaker als werkvorm hoorzitting, informatieronde, wilde plannen avond, motiemarkt, ideeënmarkt, statenontmoeting of bijvoorbeeld de World Cafe methode worden gekozen. Zijn Provinciale Staten bezig met kaderstelling of beleidsbepaling, dan is een conferentie met belangenpartijen, bewonersdialoog, internetconsultatie, de Open Space methode of bijvoorbeeld een expertmeeting meer voor de hand liggend. Hier kan uiteraard ook een link worden gelegd met het door Provinciale Staten omarmde BOB-model.

Gedegen voorbereiding kost tijd

Een veelheid aan methoden en werkvormen, zoals hierboven aangegeven, kan worden ingezet door Provinciale Staten. In het onderzoek "De provincie en de burger: een spannend avontuur?", is als conclusie getrokken dat voor een gewenst effect, methoden die worden ingezet goed dienen te worden doordacht en met zorg moeten worden voorbereid. Methoden of werkvormen die niet goed uitpakken, of niet goed kunnen worden toegelicht, worden door burgers niet serieus genomen en hinderen het proces. De gebruikte methoden en werkvormen beïnvloeden ook de beeldvorming over het participatieproces en de beeldvorming over de provincie en dus ook Provinciale Staten. Voor een goed participatieproces door Provinciale Staten zal dus altijd ruim tijd moeten worden ingeruimd, aangezien een goede voorbereiding van groot belang is. Daarnaast zal voldoende

capaciteit beschikbaar moeten zijn voor de voorbereiding van in te zetten methoden.

Geraadpleegde literatuur

Michiel Herweijer en Peter Castenmiller, Ruimte voor provinciaal beleid, hoofdstuk 8: Het betrekken van burgers bij provinciaal beleid, Edwin de Jong en Mijke Boedeltje.

De provincie en de burger: Een spannend avontuur?, september 2015, uitgevoerd door het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht

(Burger)participatie voor dummies, door Maaïke Kamps, provincie Noord-Holland, d.d. januari 2016

De Groene Amsterdammer, 16 juli 2014, Op eigen kracht onderuit, Het gelijk van de bakfietsburger, door Menno van der Veen en Jan Willem Duyvendak

Loslaten in vertrouwen, Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving, Raad voor het openbaar bestuur, december 2012

Bijlage 1

Uitleg werkvormen

World Cafe methode

Wat is het?

Het World Café is gebaseerd op de veronderstelling dat mensen reeds in zich over de wijsheid en creativiteit beschikken om zelfs de moeilijkste uitdagingen aan te gaan. Rekening houdende met de gepaste context en focus is het mogelijk toegang te krijgen tot deze diepere kennis over wat belangrijk is, en deze kennis aan te wenden.

World Cafés die in het leven werden geroepen, kregen heel uiteenlopende namen met de bedoeling om specifieke doelstellingen te verwezenlijken: Creative Cafés, Knowledge Cafés, Strategy Cafés, Leadership Cafés, Marketing Cafés en Product Development Cafés. De World Café-gesprekken zijn gebaseerd op de principes en de formules die werden ontwikkeld door de World Café groep (opgericht door Juanita Brown en David Isaacs, zie www.theworldcafe.com), een groeiende globale beweging die gesprekken ondersteunt die van belang zijn binnen bedrijven, overheden en gemeenschappen over de hele wereld.

Hoe werkt het?

Groepen van 4 tot 5 deelnemers zitten rondom cafétafeltjes die door de gehele ruim-te zijn opgesteld. Iedere groep onderzoekt vragen die er echt toe doen in het leven, het werk of de gemeenschap van de deelnemers aan het gesprek. Deelnemers worden aangemoedigd om elkaars bijdragen te erkennen en erop voort te bouwen waarbij ideeën op de papieren tafelkleden visueel vormgegeven kunnen worden.

Deelnemers gaan in verschillende rondes van tafel tot tafel waarbij zij zorgen voor kruisbestuiving van ideeën doordat zij inzichten, thema's en vragen meenemen in nieuwe conversatierondes. Zogenaamde 'hosts' blijven bij iedere tafel om nieuwe deelnemers te verwelkomen en door te gaan met het vastleggen en tekenen van de belangrijkste ideeën en nieuwe verbanden op het tafelkleed (of grote kaarten als er geen geschikte tafels zijn). De groepen delen vervolgens hun ontdekkingen met elkaar door het op de muur hangen van de tafelkleden met mindmaps. Doordat hosts tijdens een plenaire terugkoppeling de inzichten van de ene tafel met die van andere tafels verbinden, wordt iets – dat je collectieve kennis kan noemen – zichtbaar. Innovatieve mogelijkheden om in actie te komen ontstaan daarbij op natuurlijke wijze.

Open Space methode

Wat is het?

Tijdens een Open Space bijeenkomst komen professionals samen om hun ervaringen met (een specifiek thema) te bediscussiëren. Een Open Space bijeenkomst is eigenlijk een geperfectioneerde koffiepauze. Het geheim van een koffiepauze is namelijk dat de gespreksonderwerpen niet georganiseerd zijn en dat de gespreksleden precies datgene bespreken wat hun interesse heeft.

Waarvoor/wanneer kun je deze methode inzetten?

In een Open Space bijeenkomsten worden, tijdens een interactief proces, ervaringen, wensen, behoeften, knelpunten en verbeterpunten in kaart gebracht.

Hoe werkt het?

De deelnemers discussiëren in een ruime kring en stellen zelf de agenda met gespreksonderwerpen vast. De deelnemers vormen groepjes van mensen die hetzelfde agendapunt willen bespreken en bepalen zelf wanneer zij een ander onderwerp willen bespreken. Uiteindelijk komen de deelnemers onderling tot een gezamenlijke formulering van de bevindingen. Open Space is een werkvorm die bijzonder geschikt is voor grote groepen.

De Motiemarkt/Ideeenmarkt

Wat is het?

Een markt waarop Statenleden ideeën kunnen 'kopen' van burgers, die zij vervolgens vertalen in een motie of amendement. Een motiemarkt is dé kans om invloed uit te oefenen op de toekomst van de provincie. Tijdens deze motiemarkt kunnen inwoners van Noord-Holland met Statenleden in gesprek gaan over ideeën die zij voor de provincie hebben. En dat kan over elk onderwerp gaan.

Hoe werkt het?

Een motiemarkt heeft de uiterlijke vorm van een gewone markt. Er staan kramen met burgers die een idee hebben voor de provincie. De Statenleden lopen over de markt. Het is aan de burgers om de Statenleden te overtuigen van hun idee, terwijl de Statenleden in overweging nemen welke ideeën het waard zijn om in te brengen in Provinciale Staten.

Als een Statenlid overtuigd raakt van een idee, kan hij dat idee adopteren. Hij sluit dan samen met de initiatiefnemer van het idee een overeenkomst, waarbij initiatiefnemer en Statenlid samen werken aan een motie (of amendement). De motie of het amendement zal later ingediend worden door het Statenlid in de vergadering over het betreffende onderwerp.

Koppeling maken met Kaderbrief

Het is aan te raden een motiemarkt te koppelen aan bijvoorbeeld de Kaderbrief. Bij de Kaderbrief kunnen Provinciale Staten het College van Gedeputeerde Staten opdracht geven om zaken uit te werken voor de begroting die in november gepresenteerd wordt. Zeker bij grotere ideeën biedt dit de kans om wat langer de tijd te nemen om een idee verder uit te werken.

Wel idee maar niet aanwezig op motiemarkt?

Inwoners die niet aanwezig kunnen zijn bij de motiemarkt, maar wel een idee willen aanleveren, kunnen dat via een formulier ook digitaal aanleveren. De digitaal aangeleverde ideeën, worden onder alle Statenleden verspreid en aan een ideeënwand gehangen. Statenleden kunnen een idee dan alsnog adopteren.

De gemeente Enschede heeft inmiddels ruime ervaring met de Motiemarkt. Ook de gemeenten Almere, Utrecht en Deventer hebben afgelopen jaar een Motiemarkt georganiseerd.

Bijlage 2

Artikel 21 juni 2016 Leeuwarder Courant