

Burgerberaden in de provincie Utrecht

Provinciale zienswijze, beslisboom en leidraad

10-06-2024



Burgerberaden in de provincie Utrecht

Als provincie Utrecht staan we voor grote opgaven en transities. Deze kunnen we niet alleen oplossen. We geven ons beleid daarom steeds meer vorm in samenspraak met onze inwoners. Uit het coalitieakkoord en de strategische college agenda blijkt de duidelijke ambitie van het bestuur om transparant, inclusief en betrokken te zijn. Het onderzoek naar de meerwaarde van burgerberaden voor de provincie Utrecht draagt hieraan bij.

Waarom een burgerberaad?

Een burgerberaad is een participatie-instrument dat kan bijdragen aan bovenstaande ambitie. Tijdens een burgerberaad komen inwoners samen om in dialoog te gaan over een maatschappelijk vraagstuk en hierover een advies te vormen. De meerwaarde van een burgerberaad in vergelijking met andere participatie-instrumenten is de mogelijkheid tot verdieping.

Gedurende meerdere bijeenkomsten worden inwoners geïnformeerd over het vraagstuk en de bijbehorende dilemma's. Ze gaan hierover in gesprek met elkaar en met experts. Hieruit volgt een genuanceerder advies dan uit bijvoorbeeld een inspraakavond of (online) raadpleging. Het uitgebreide proces waarin inzichten uit de samenleving worden opgehaald, draagt bij aan wederzijds begrip tussen de provincie en haar inwoners. Doordat er in een burgerberaad ruimte is voor dialoog en verdieping, kan het depolariserend werken op verhitte dossiers.

Randvoorwaarden

Uit onderzoek blijkt dat een burgerberaad van waarde is voor provinciale vraagstukken mits het voldoet aan een aantal randvoorwaarden. Allereerst werkt een burgerberaad goed als het over een **maatschappelijk relevant thema** gaat dat leeft in de maatschappij en inwoners raakt. Daarnaast moet de **vraagstelling goed afgebakend** zijn. Dit zorgt voor een concreet en uitvoerbaar advies. Verder moet de provincie de **bevoegdheid** hebben om over het onderwerp te beslissen. Tot slot is het van belang dat het advies uit het burgerberaad **daadwerkelijk meegenomen** wordt in de besluitvorming. Het burgerberaad wordt dus niet enkel ingezet om een participatievinkje te zetten. Voor de provincie gaat een burgerberaad verder dan een raadpleging. Het is een manier om haar inwoners zeggenschap te geven in de besluitvorming. Als provincie Utrecht nemen we dit zwaarwegende advies serieus. Voor de organisatie van een burgerberaad met impact is politiek-bestuurlijke toewijding nodig om de adviezen daadwerkelijk te implementeren.

Neem in acht dat een burgerberaad de rol van Provinciale Staten niet vervangt. De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming blijft bij hen. Door input te leveren op dossiers die in een politieke of maatschappelijke impasse zitten kan het wel een toevoeging zijn op het democratisch stelsel.

Kanttekeningen

Er zijn een aantal randvoorwaarden verbonden aan het organiseren van een burgerberaad. Daarnaast vraagt het traject om **veel ambtelijke capaciteit en middelen**. Als provincie beseffen we ons dat dit instrument daarom niet voor elk vraagstuk gewenst is. We kiezen er daarom bewust voor om een burgerberaad in te zetten voor grote, complexe opgaven waarbij input vanuit de samenleving doorslaggevend kan zijn.

Beslisboom

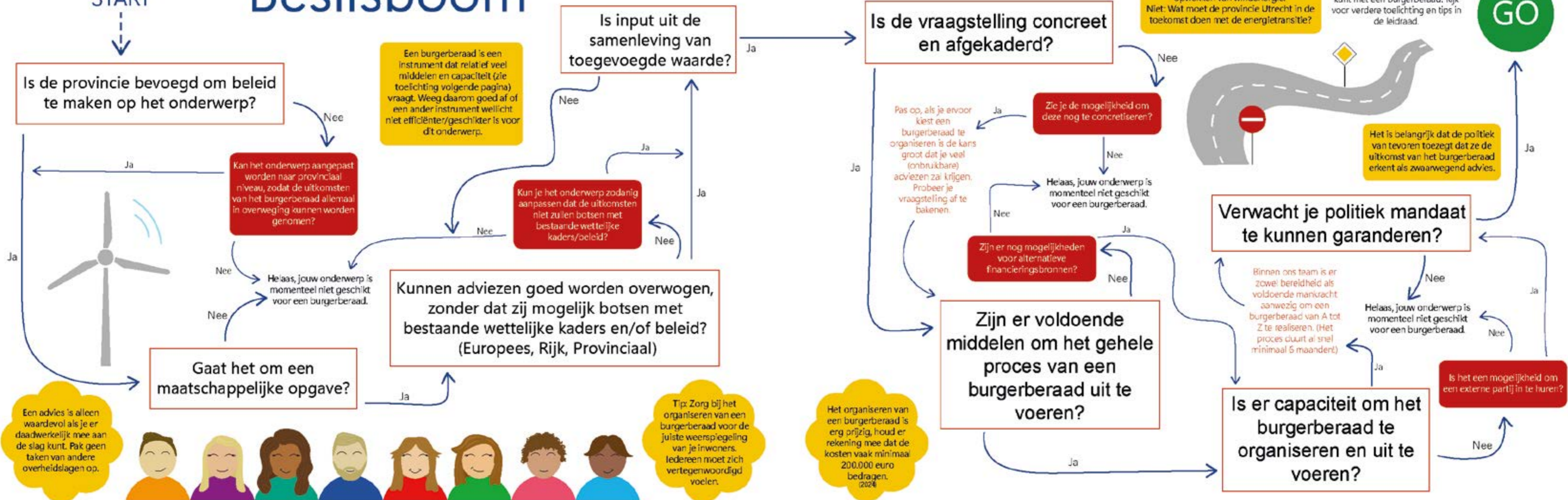
Jij bent op zoek naar een methode om participatie op jouw vraagstuk te organiseren. Je wilt inwoners aan de voorkant van een beslissing betrekken. Mogelijk zou dit kunnen via een burgerberaad. Tijdens een burgerberaad komen inwoners samen om in dialoog te gaan over een maatschappelijk vraagstuk en hierover een advies te vormen. Burgerberaden komen in verschillende vormen voor, maar met een aantal gemeenschappelijke kenmerken en basisprincipes.

Een representatieve groep inwoners komt tijdens meerdere bijeenkomsten bij elkaar. Zij worden geïnformeerd over het onderwerp en krijgen de kans om zelf experts uit te nodigen om vragen aan te stellen. Dankzij onafhankelijke gespreksleiders worden zij in staat gesteld om op een gelijkwaardige manier met elkaar in gesprek te gaan, zonder druk van buitenaf. Uiteindelijk geven de deelnemers op basis van objectieve en gebalanceerde informatie een weloverwogen en gericht advies aan de provincie. Deze manier van inzichten ophalen uit de samenleving kan van grote waarde zijn in de besluitvorming van de provincie.

Het burgerberaad als participatiemiddel is echter niet in alle gevallen een geschikt instrument. Via de beslisboom op de volgende pagina's kun je achterhalen of je voor jouw vraagstuk baat zou kunnen hebben bij het organiseren van een burgerberaad met impact.

Beslisboom

START



Komt er uit de beslisboom dat jouw onderwerp geschikt is voor een burgerberaad? Dan verwijzen we je graag door naar de leidraad die stap voor stap uiteenzet hoe je op dit moment verder kunt gaan.

Leidraad

Na het doorlopen van de beslisboom ben je uitgekomen op een burgerberaad als passend participatie-instrument voor jouw onderwerp. De volgende punten zijn als het goed is al met JA beantwoord. Als je ervoor kiest om daadwerkelijk een burgerberaad te organiseren, kun je gebruik maken van deze leidraad.

Definitie burgerberaad

Een burgerberaad is een participatie-instrument waarbij een representatieve groep inwoners samenkomt om in dialoog te gaan over een maatschappelijk vraagstuk. De groep wordt per burgerberaad samengesteld op basis van een gewogen loting zodat het een goede weerspiegeling is van de samenleving. Het burgerberaad strekt zich uit over een aantal sessies, waarin de deelnemers kennis maken met het onderwerp en inhoudelijk een toelichting krijgen door experts om vervolgens met elkaar hierover in dialoog te gaan. Dit gebeurt onder leiding van een dagvoorzitter en onafhankelijke gespreksleiders. De uitkomst van het burgerberaad is een zwaarwegend advies aan de politiek over het onderwerp. In dit opzicht onderscheidt een burgerberaad zich van andere participatie-instrumenten, zoals een burgerpanel, waarin de inwoners (meermaals) geraadpleegd worden. Hiermee blijf je frisse blikken houden binnen de dialoog en voorkom je veel macht in handen te leggen van een vaste groep inwoners (dat is de rol van PS).

Het organiseren van een burgerberaad kost veel tijd en middelen. Zo kan het gehele proces van een burgerberaad een jaar in beslag nemen. De kosten voor het organiseren van een burgerberaad zullen vaak al minimaal €200.000 bedragen. Dit is mede afhankelijk van het al dan niet inhuren van een extern bureau om de organisatie op zich te nemen.

Een burgerberaad heeft een aantal belangrijke randvoorwaarden. Deze worden verder in de leidraad toegelicht:

- 1: Geschikt onderwerp
- 2: Heldere afbakening van de vraagstelling
- 3: Politiek-bestuurlijk mandaat
- 4: Capaciteit en middelen
- 5: Representatieve weerspiegeling van de samenleving
- 6: Organisatie van de sessies
- 7: Uitwerken van het advies

Fase 0: Checklist vooraf

Het onderwerp is geschikt

In een burgerberaad moet er iets op het spel staan. Het gaat over een maatschappelijk vraagstuk dat in een politieke of maatschappelijke impasse zit. Het onderwerp dient bekend te zijn bij verschillende groepen inwoners en het moet kunnen leiden tot discussie. Het heeft daarnaast geen nut om een burgerberaad te organiseren over iets waarover de uitkomst al vaststaat. Uiteraard moet het gaan over een vraagstuk waar de provincie wettelijk bevoegd voor is.

Denk bij geschikte onderwerpen bijvoorbeeld aan ruimtelijke vraagstukken, zoals de afweging voor locaties voor het opwekken van duurzame energie, provinciale infrastructuur of geschikte locaties voor recreatie.

Heldere afbakening van de vraagstelling

Zorg voor een duidelijk afgebakende vraag die je door het burgerberaad wil laten beantwoorden. De vraag moet open, concreet en begrijpelijk zijn. Daarnaast moet een vraag aangeven wat het probleem is, maar niet sturen richting een bepaalde oplossing. De vraagstelling moet worden geformuleerd op een manier die input oplevert voor het afwegen en prioriteren van belangen, zonder direct te gaan over de politieke besluitvorming of de keuze om een bepaalde actie al dan niet uit te voeren. Tevens is deze afbakening nodig om de hoeveelheid aan adviezen te limiteren. Daarnaast zullen de adviezen

concreter en uitvoerbaarder zijn wanneer ze een afgebakende vraag beantwoorden. Het ambtelijk en bestuurlijk verwerken van de adviezen kost veel tijd. De voorkeur gaat uit naar kwaliteit boven kwantiteit.

Niet: Wat moet de provincie Utrecht in de toekomst doen met de energietransitie?
Wel: Waar moet de prioriteit liggen bij het zoeken naar geschikte gebieden voor het opwekken van windenergie?

Mandaat

Als het onderwerp en de vraagstelling helder zijn, is het tijd om de verantwoordelijke bestuurslaag (GS of PS) te informeren en commitment te verkrijgen. Voorafgaand aan het burgerberaad moet worden vastgesteld wat de politiek met het advies doet en in welk tijdsbestek dit zal gebeuren. De provincie Utrecht behandelt de uitkomst van een burgerberaad als een zwaarwegend advies. Zorg dus voor een duidelijk plan voor de opvolging en implementatie van het advies en neem GS/PS hier vooraf in mee.

Capaciteit en beschikbare middelen

Houd er rekening mee dat een burgerberaad veel tijd en middelen kost. Zo kan de totale organisatie van een burgerberaad van voorbereiding tot en met oplevering van de adviezen al snel een jaar in beslag nemen. Wanneer de keuze wordt gemaakt om dit intern te organiseren dan is er ruime ambtelijke capaciteit nodig. Ga uit van minimaal 1FTE voor een half jaar. Zet hier dus een toegewijde projectleider op. Een andere mogelijkheid is om werkzaamheden uit te besteden aan een extern bureau. Hier zijn uiteraard meer financiële middelen voor nodig dan wanneer het interne wordt georganiseerd. Uit een verkenning blijkt dat de kosten voor de organisatie door een extern bureau liggen op minimaal €200.000. Ook wanneer een extern bureau de organisatie op zich neemt, is er ambtelijke ondersteuning nodig om het proces te begeleiden en het advies na afloop van het burgerberaad te implementeren.

Let erop dat de methodieken van externe bureaus sterk van elkaar kunnen verschillen. Vergelijk deze met elkaar voordat je een keuze maakt.

Fase 1: Voorbereiding

Nu je de voorwaarden hebt vastgesteld, kun je beginnen met de organisatie van het burgerberaad. Hier komt veel bij kijken. Om ervoor te zorgen dat het burgerberaad van waarde zal zijn, dien je rekening te houden met de onderstaande factoren. Neem daarom voldoende tijd hiervoor.

Representativiteit: demografisch gewogen loting

Een goed burgerberaad vereist een diverse groep deelnemers die een representatieve dwarsdoorsnede vormt van de samenleving. Door middel van een gewogen loting zorg je ervoor dat de deelnemers een zo goed mogelijke weerspiegeling zijn van de inwoners van de provincie Utrecht. Elke stemgerechtigde inwoner heeft een gelijke kans om geselecteerd te worden. Deelnemers kunnen geworven worden door uitnodigingsbrieven te verzenden naar een steekproef vanuit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), de provincie heeft geen toegang tot het Basisregistratie Personen (BRP). Houd er rekening mee dat gemiddeld tussen de 2% en 5% van de genodigden reageert. Denk eraan dat niet iedereen een stem heeft, zoals jongeren of de natuur. Jongeren kunnen een stem krijgen door bijvoorbeeld een jeugdraad in te schakelen. Deze kan een advies aandragen voor het burgerberaad. Experts kunnen vanuit hun deskundigheid de belangen van onderwerpen als flora en fauna vertegenwoordigen.

Voorbeeld van loting:

Stap 1: Selecteer 30.000 huishoudens via de BAG die verspreid zijn over onze provincie. Stap 2: De geselecteerde huishoudens ontvangen een brief met een uitnodiging voor deelname aan het burgerberaad. Tip: de stemgerechtigde bewoner die als eerste jarig is mag deelnemen. Stap 3: Van degenen die hebben aangegeven dat ze mee willen doen, wordt een gewogen loting gedaan op basis van demografische kenmerken. Stap 4: Je hebt nu een selectie van 150 deelnemers die representatief zijn voor de inwoners van de provincie Utrecht.

Informatievoorziening

Het is belangrijk om van tevoren na te denken over de informatie die de deelnemers ontvangen. Het is van belang dat deelnemers een gelijkwaardig kennisniveau hebben. Om dit te realiseren moeten informatievoorzieningen worden aangeboden in verschillende vormen (video, tekst, sprekers etc.). Stel een standaard informatiepakket op. Hierin worden een aantal zaken verhelderd: de rol van de provincie, de aanpak van het burgerberaad en wat er met de uitkomsten van het beraad wordt gedaan. Dit informatiepakket kan nogmaals worden toegelicht tijdens de eerste sessie. Daarnaast moeten deelnemers op eigen initiatief van kennis en informatie kunnen worden voorzien. Daarom is het van belang om een lijst te maken van artikelen, experts, workshops en mogelijke excursies. Deze kun je achter de hand houden voor wanneer deelnemers behoefte hebben aan extra informatie over een bepaald onderwerp. Denk eraan dat informatie toegankelijk is en dat de deelnemers voldoende tijd hebben om de informatie tot zich te nemen.

Tegemoetkoming deelnemers

Gemiddeld bestaat een burgerberaad uit vier sessies en zijn de deelnemers ook enige uren kwijt aan de voorbereiding en het opnemen van informatie. De deelnemers investeren veel tijd en energie in een burgerberaad en daarvoor worden ze vergoed, bijvoorbeeld in de vorm van financiële compensatie. Belemmeringen voor deelname neem je weg door ook kinderopvang en reiskosten te regelen.

Vergoeding geeft ook de mensen met een kleine beurs de mogelijkheid om deel te nemen. Houd rekening met deelnemers die toeslagen ontvangen. De tegemoetkoming overschrijdt mogelijk hun inkomstenlimiet. Er kan overwogen worden om bijvoorbeeld tegoedbonnen uit te delen.

Onafhankelijke gespreksleider

Om de gesprekken op een gestructureerde manier te laten verlopen is het goed om een onafhankelijke en professionele gespreksleider aan te stellen. De gespreksleider bewaakt ook de goede sfeer, waardoor er ruimte is voor de mening van alle deelnemers.

Locatie

Een inspirerende en toegankelijke locatie draagt bij aan een goede sfeer en een professionele setting. Zorg ervoor dat faciliteiten zoals beeld, geluid en catering, aanwezig zijn.

Voorbeeld: Een locatie die past bij het thema van het burgerberaad wordt positief ervaren door deelnemers. Kies bijvoorbeeld voor een locatie in het bos wanneer het thema bosbeleid is.

Externe communicatie

Voorafgaand aan de uitvoering van het burgerberaad breng je stakeholders op de hoogte van het beraad. De stakeholders nemen niet actief deel maar kunnen hierdoor anticiperen op de mogelijke uitkomsten. Denk hierbij aan gemeenten, organisaties en collectieven. Zowel tijdens als na het burgerberaad houd je de samenleving op de hoogte van de ontwikkelingen. Een communicatieadviseur kan je helpen om de juiste vormen van communicatie in te zetten.

Fase 2: Tijdens het burgerberaad

Er zijn verschillende manieren waarop je een burgerberaad vorm kunt geven. Hieronder vind je een voorbeeld, waarin een aantal kernzaken zijn meegenomen:

Dag 1:

Deze dag staat in het teken van kennismaking en de deelnemers voorzien van informatie. Onder begeleiding van een onafhankelijke gespreksleider maken de deelnemers kennis met elkaar en krijgen uitleg over wat een burgerberaad is, wat de planning is en wat er met de uitkomsten wordt gedaan. Vervolgens wordt het onderwerp inhoudelijk geïntroduceerd.

Zorg voor inclusieve informatievoorziening. Houd rekening met bijvoorbeeld slechthorenden, slechtzienden en laaggeletterden.

Dag 2 en 3:

Experts geven presentaties om de deelnemers vanuit alle invalshoeken inhoudelijk in te lichten over het onderwerp. Daarnaast zijn dit de dagen waarin de dialoog centraal staat. Dit gebeurt vaak door de groep op te splitsen in deelgroepen. Tijdens tafelsessies gaan de groepen in gesprek met zowel elkaar als de experts. Vanuit verdieping in het onderwerp kunnen vervolgens nieuwe inzichten ontstaan. Deze groepen bespreken verschillende sub-onderwerpen en streven ernaar om oplossingen en aanbevelingen te formuleren.

Tussen dag 2 en 3 is er de mogelijkheid om de kennisbehoefte van de deelnemers te peilen. Afhankelijk hiervan kun je extra experts uitnodigen voor dag 3.

Dag 4:

Op basis van de afgelopen dagen wordt vandaag het advies opgesteld. Dit wordt opgesteld in deelgroepen. De groepen kijken vervolgens naar elkaars adviezen om hier input op te leveren. Aan het einde van de dag wordt er gestemd welke adviezen er uiteindelijk worden aangeleverd als eindadvies.

Ambtenaren ondersteunen de deelnemers om te kijken of de adviezen uitvoerbaar en passend zijn binnen de kaders van de provincie.

Fase 3: Achteraf

Nu de deelnemers hun advies hebben opgeleverd, is het tijd om dit proces netjes af te ronden.

Uitwerken van de adviezen, ambtelijk en bestuurlijk

Het burgerberaad levert een zwaarwegend advies op. Dat betekent dat het advies door het bestuur serieus overwogen moet worden, zoals vooraf vastgesteld. Een reden om (een aantal van) de adviezen niet over te nemen zou kunnen zijn dat het advies buiten de provinciale bevoegdheid valt of niet past binnen wetgeving. Er dient altijd gemotiveerd te worden hoe de adviezen verwerkt worden.

Voorbeeld: Een kernteam van deelnemers ontwikkelt samen met ambtenaren een uitvoeringsprogramma op basis van het eindadvies.

Breder uitdragen richting de samenleving

Na afloop is het essentieel om duidelijk te communiceren over de resultaten en de opvolging ervan in het politieke proces. Om transparantie in de besluitvorming van de provincie te verhogen communiceren we over het proces richting de buitenwereld.

Voorbeeld: Zet het op de website en sociale media van de provincie en haak een aantal lokale of regionale kranten aan. Eventueel kan ook de pers aanwezig zijn bij het overhandigen van het advies.

Terugkoppeling deelnemers

De deelnemers krijgen na afloop van het burgerberaad te horen hoe hun advies verwerkt is. Dit kan bijvoorbeeld door een (online) bijeenkomst te organiseren waarin dit wordt toegelicht en door de evaluatie met hen te delen. Het is ook gebruikelijk om deze feedback in de vorm van een verslag terug te koppelen.

Evaluatie

Een zorgvuldige evaluatie levert bruikbare lessen op voor toekomstige burgerberaden en worden ervoor dat deelnemers zich gehoord voelen. De evaluatie kan gedurende het proces van het burgerberaad al starten. Betrek hierbij zowel de betrokken ambtenaren, bestuurders als de deelnemers zelf.

Voorbeeld: Oud deelnemers geven aan het erg te waarderen dat zij betrokken zijn bij de evaluatie van het burgerberaad en dat er met hen werd gecommuniceerd welke lessen hieruit getrokken zijn.



provincie Utrecht



Provincie Utrecht

Postbus 80300, 3508TH Utrecht
T 0302589111