

Statenstuk 2023-91

Uitwerking burgerberaad in Drenthe

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie op 18 januari 2023
- Provinciale Staten op 1 februari 2023

Voorstel van de werkgroep veranderende samenleving van Provinciale Staten van Drenthe van 7 december 2022, kenmerk 49/SG/202203494

Behandeld door de heer J. Richardson, telefoonnummer (0592) 36 53 69

Inleiding

Context opdracht uitwerking burgerberaad

Op 7 juli 2021 heeft een groep inwoners van Drenthe, via het recht om te agenderen in de vergadering, de Staten voorgesteld zich uit te spreken vóór het raadgevend referendum, en te onderzoeken welke vorm daarvan passend en effectief zou kunnen zijn op de schaal van Drenthe. Provinciale Staten hebben de Statenwerkgroep veranderende samenleving de opdracht gegeven om hiervoor een verkennende notitie te maken over het '(vernieuwend) raadgevend referendum in Drenthe'. De verkennende notitie is op 13 juli 2022 behandeld in Provinciale Staten.

Het inwonersinitiatief sloot nauw aan bij de activiteiten van de werkgroep veranderende samenleving. De werkgroep focust, in navolging van de visie die de Staten in 2018 hebben vastgesteld, op de rol van het Drents Parlement in de veranderende samenleving en op daarbij in het hier en nu passende werkwijzen en instrumenten. Belangrijke opzet is vanaf het begin het zo breed mogelijk bereiken van de inwoners van Drenthe geweest.

Een van de uitwerkingen daarvan is het 'kader verbindend besturen Drenthe' dat de Staten op 13 juli 2022 hebben vastgesteld. Dit kader dient als basis voor de inrichting van en communicatie over beleids- en besluitvormingsprocessen waarin ruimte is voor invloed vanuit onze inwoners ('participatie').

Opdracht uitwerking burgerberaad

Op 13 juli 2022 hebben Provinciale Staten besloten een vervolg te geven aan het inwonersinitiatief en de verkennende notitie door het uitwerken van een voorstel voor een burgerforum c.q. burgerberaad en dit separaat voor te leggen aan PS.

De uitwerking van de mogelijkheden omtrent een burgerberaad zijn via de werkgroep belegd bij een externe expert. De opdracht is uitgevoerd onder leiding van universitair hoofdocent dr. Kristof Jacobs, een autoriteit op het gebied van burgerraden en democratische vernieuwing. De uitwerking gaat in op onder andere de volgende onderwerpen:

- Proces van burgerberaden in grote lijnen (inclusief hybride vormen, zie verderop);
- Meerwaarde (wat bereikt het provinciaal bestuur met een burgerberaad?);
- Randvoorwaarden voor succesvolle uitvoering (waaronder communicatie);
- Representativiteit en betrokkenheid van Drenthe: hoe te organiseren?;
- De betrokkenheid en mogelijke rollen van volksvertegenwoordigers (PS) en het bestuur (GS) bij een burgerberaad; en
- Het onderwerp van een burgerberaad en hoe deze te bepalen (do's en don'ts).

De rapportage zet de relevante elementen van een burgerberaad uiteen en legt de dilemma's bij keuzes die gemaakt moeten worden uit. Voorbeelden uit de nationale en internationale praktijk zijn onderzocht en gerelateerd naar de Drentse maat. De gehele rapportage van dr. Jacobs is als

bijlage toegevoegd aan dit Statenstuk. Ook hebben de Staten op 14 december 2022 een Masterclass gehad van dr. Jacobs over de mogelijkheden van een burgerberaad in Drenthe.

Wat is een burgerberaad: hoe ziet de dialoog eruit?

Een burgerberaad is 'een vorm van burgerparticipatie waarbij een representatieve, gelote groep burgers op basis van informatie en deliberatie tot een beleidsadvies komt.' (p. 4 rapportage). Concreet is overigens sprake van 'dubbele loting' (zie verderop). Het proces van het burgerberaad ziet er in de praktijk als volgt uit.

In een burgerberaad, dat meestal bestaat uit meerdere fysieke bijeenkomsten, gedurende een aantal maanden, voeren burgers onder begeleiding van een (externe) moderator een "goed gesprek". De gesprekken vinden meestal plaats in groepen van maximaal 8 personen. De burgers kunnen informatie van verschillende experts en (ervarings)deskundigen verkrijgen, die de deelnemers desgewenst ook zelf aan kunnen dragen. Ook politici kunnen actief een rol krijgen binnen het burgerberaad (zie ook verderop). Op basis van die bijeenkomsten en gesprekken ontstaat dan stap voor stap verdieping en een gezamenlijk advies van de deelnemers. Dat beleidsadvies kan verschillende vormen aannemen, afhankelijk van het onderwerp. Er kan een eenduidig antwoord op de gestelde vraag worden gegeven, maar er kunnen bijvoorbeeld ook verschillende scenario's of deelantwoorden uitgewerkt worden.

Het burgerberaad brengt bij uitstek het brede burgerperspectief naar voren in beleidskwesties.

In de context van de tot nu toe genomen stappen van Provinciale Staten Drenthe (zoals beschreven op p. 1) worden hieronder vier elementen van de uitwerking van dr. Jacobs nader geduid.

- Burgerberaad als instrument bij een geschikt onderwerp
- Representativiteit (dubbele loting)
- Hybride vormen van burgerberaad: betrokkenheid van Drenthe
- Deelname van bestuurders

Burgerberaad als instrument bij geschikt onderwerp

In 2018 hebben Provinciale Staten in de 'Visie op de rol van het Drents Parlement in de veranderende samenleving' uitgesproken dat het Drents Parlement alle inwoners van Drenthe dient te vertegenwoordigen en dat ze er naar streeft om alle groepen in de samenleving te representeren. Ook stelt de visie dat het Drents Parlement er op toe ziet dat beleids- en besluitvorming zich richten op het verkrijgen van een zo groot mogelijk bereik en een zo divers mogelijk beeld van de belangen in de Drentse samenleving. (p. 6)

Tussen 2018 en nu zijn er verschillende instrumenten ontwikkeld en stappen gezet om de samenleving in de volle breedte te bereiken en de verschillende belangen te horen. Ook het burgerberaad moet in dit licht worden beschouwd. Voor inwoners is het burgerberaad een vorm van invloed bij beleidsvorming. Voor het Drents Parlement brengt een burgerberaad vergroting van het inzicht in een breed burgerperspectief, hiermee wordt de informatievoorziening van de volksvertegenwoordiging verrijkt en daarmee de rol van Provinciale Staten verstevigd.

De rapportage van dr. Jacobs laat ook zien dat een burgerberaad geen 'wondermiddel' is. Er zijn een aantal randvoorwaarden waaraan een burgerberaad moet voldoen wil het kans van slagen hebben. Daar tegenover staat dat er een wetenschappelijke consensus (analyse van tientallen studies) is over dat een goed uitgevoerd burgerberaad leidt tot meer draagvlak voor beleid.

Een van de randvoorwaarden voor een goed burgerberaad is het onderwerp. De rapportage geeft aan dat er verschillende manieren zijn om het onderwerp te bepalen en dat de vraag die door het bestuur aan een burgerberaad wordt voorgelegd goed moet worden voorbereid. Er moet in ieder geval beleidsruimte zijn. Het is vooral ook wenselijk om het onderwerp voorop te stellen en niet het burgerberaad zelf. Ofwel het burgerberaad is geen doel op zich, maar een middel om over een bepaald onderwerp meer inzicht te krijgen in wat er in de brede samenleving leeft en de daar aanwezige kennis te benutten.

De complexiteit van het organiseren van een goed burgerberaad vergt tijd en voorbereiding. Een plan met alle mogelijkheden van een burgerberaad als instrument van Provinciale Staten Drenthe zouden goed door middel van een pilot kunnen worden uitgetoetst.

Representativiteit (loting)

Representativiteit gaat over de vraag in hoeverre de deelnemers van een burgerberaad een afspiegeling van de Drentse samenleving zijn. De representativiteit is belangrijk omdat het kan leiden tot meer draagvlak voor het gegeven beleidsadvies. Daarnaast is uit de praktijk gebleken dat een representatief burgerberaad leidt tot een beter of completer advies, doordat verschillende perspectieven van vele groepen in de samenleving worden meegenomen. Kortom, de representativiteit draagt bij de informatie waarover de Staten beschikken als volksvertegenwoordigend orgaan.

Om een burgerraad zo representatief mogelijk te laten zijn kun je gebruik maken van een loting in twee stappen. In de eerste stap worden er een groot aantal uitnodigingen verzonden naar willekeurig geselecteerde personen of huishoudens. In de tweede stap wordt er uit de personen die zich aanbieden een tweede aselecte trekking verricht, ditmaal aan de hand van de verschillende achtergrond criteria, naar keuze (bijv. opleiding of leeftijd) en afhankelijk van het onderwerp. Op die manier is de uiteindelijke groep deelnemers zo representatief mogelijk.

Hybride vormen van burgerberaad: betrokkenheid van Drenthe

Het onderzoek van dr. Jacobs laat zien dat er naast een goede loting, nog een stap is die gezet kan worden om draagvlak voor het uiteindelijke beleid te vergroten en betrokkenheid van de bredere samenleving te vergroten: het zogenaamd 'hybride burgerberaad'. Dit is een combinatie van een burgerberaad met een (volks)raadpleging.

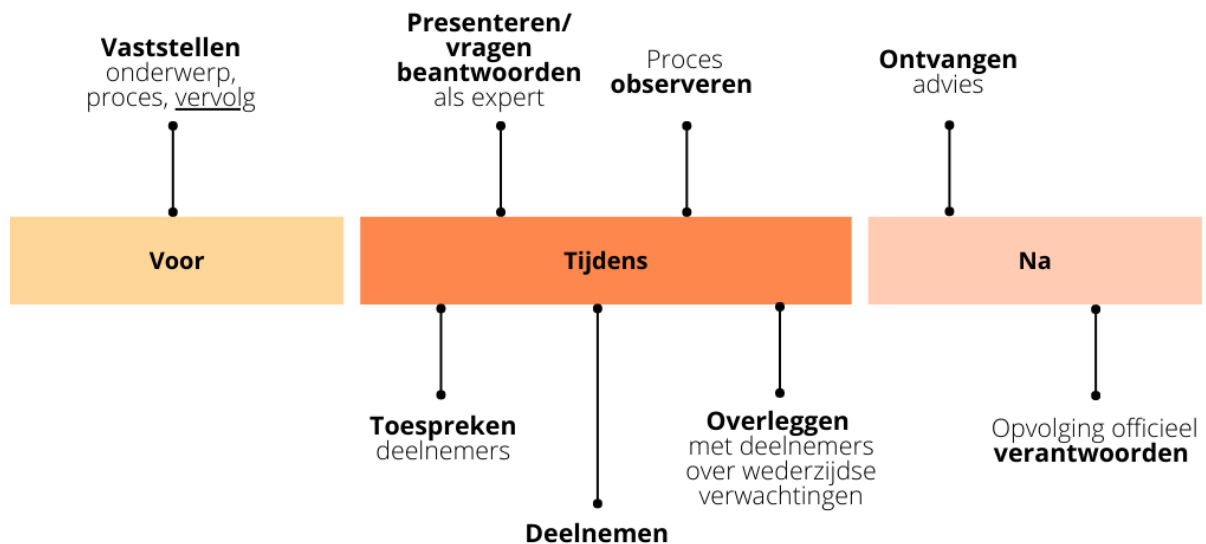
De bredere betrokkenheid kan voor of na het burgerberaad plaatsvinden. Input vooraf kunnen de deelnemers in het burgerberaad meenemen in hun gesprekken en adviesformulering. Voor een (volks)raadpleging achteraf kan het burgerberaad eerst een aantal scenario's ontwikkelen, die daarna aan de inwoners van Drenthe worden voorgelegd. Een uitgebreide uitwerking van de verschillende typen hybride burgerberaden is opgenomen in de bijlage van het rapport.

Onderzoek wijst uit dat bredere betrokkenheid leidt tot meer draagvlak in de brede samenleving.

Deelname van bestuurders

Politici en bestuurders kunnen, binnen hun rol, op verschillende manieren worden betrokken bij een burgerberaad. In het rapport wordt dit uitgebreid toegelicht op p. 18 t/m 20 en voorbeelden worden gegeven. De visuele weergave uit de rapportage wordt hieronder weergegeven.

Figuur uit p. 19 rapportage dr. Jacobs: De rollen die politici kunnen vervullen voor, tijdens en na het burgerberaad



Het onderzoek van dr. Jacobs laat zien dat het betrekken van bestuurders en politici vooral een belangrijke signaalfunctie heeft: het laat zien dat bestuurders en politici het burgerberaad serieus nemen. Anderzijds geldt dat de inzichten van bestuurders meegroeien met het proces: er ontstaat begrip voor de verschillende perspectieven in de samenleving en verdieping van inzichten daarover.

Dit kan ook bijdragen aan de inbedding van de uitkomst van het burgerberaad, wanneer het weer terugkomt bij de bestuursorganen van de representatieve democratie (PS en GS). Dr. Jacobs geeft aan dat onderzoek laat zien dat deelnemers niet verwachten dat alle adviezen één-op-één worden overgenomen. Wanneer uitgelegd wordt waarom sommige aanbevelingen wel en anderen niet worden opgevolgd voelen deelnemers zich wel serieus genomen (p. 20).

Advies

De Statenwerkgroep veranderende samenleving adviseert de Staten ervaringen op te gaan doen met een burgerberaad voor Drenthe door middel van een (kleinschalige) pilot, en daarbij in de opzet en organisatie te zoeken naar Drents maatwerk. In de pilot kan het instrument hybride burgerberaad verkend worden en passend gemaakt worden voor Drenthe.

De voorbereidingen voor de pilot kunnen de komende periode getroffen worden; na de verkiezingen kan dan een bij de pilot passend en geschikt onderwerp worden gekozen. Advies is

de pilot te evalueren en op basis daarvan het instrument door te ontwikkelen. E.e.a. is een leerproces in het licht van 'in verbinding besturen'.

Argumenten

In de doorontwikkeling van het 'in verbinding besturen' past het (hybride) burgerberaad als nieuw instrument voor Provinciale Staten. Dit past in de bedoeling van het Kader verbindend besturen.

Gelet op het belang dat de Staten hechten aan representativiteit en betrokkenheid van heel Drenthe wordt bij een hybride burgerberaad op de meest brede manier de Drentse samenleving meegenomen. Dit past bij de uitgangspunten in de visie van het Drents Parlement.

Door eerst een pilot uit te voeren van een hybride burgerberaad en deze te evalueren, kunnen de Staten het instrument ervaren en passend maken voor Drenthe. Hierdoor kan het daarna gericht worden ingezet bij bepaalde vraagstukken (doel leidend, niet het middel).

Uitvoering

De huidige Statenwerkgroep veranderende samenleving kan zich voorstellen dat een nieuwe werkgroep veranderende samenleving in 2023 de uitvoering op zich neemt.

Tijdsplanning

Vorbereidingen voor de pilot kunnen direct getroffen worden. Doel is om na de verkiezingen een geschikt onderwerp voor de pilot aan te wijzen en in 2023 de pilot en de evaluatie uit te voeren.

Monitoring en evaluatie

De pilot is inclusief een evaluatie.

Extern betrokkenen

Op 16 december 2022 heeft dr. K. Jacobs een uitwerking van de mogelijkheden van een burgerberaad, in opdracht van de Statenwerkgroep veranderende samenleving, afgeleverd.

Communicatie

n.v.t.

Bijlagen

Rapportage uitwerking burgerberaad Drenthe.

Assen, 7 december 2022
Kenmerk: 49/SG/202203494

Werkgroep veranderende samenleving,

R.R. Pruisscher, voorzitter

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van de werkgroep veranderende samenleving van Provinciale Staten van Drenthe van 7 december 2022, kenmerk 49/SG/202203494;

BESLUITEN:

om een pilot te organiseren van een hybride burgerberaad in Drenthe als nieuw instrument van Provinciale Staten en deze pilot in 2023 uit te voeren, inclusief evaluatie.

Assen, 1 februari 2023

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, griffier