

Evaluatieonderzoek G1000Zuid-Holland 2023



let's change
YOU. US. THE WORLD.

DE HAAGSE
HOGESCHOOL

Colofon

Oktober 2024

Dr. Christine Bleijenberg, Lisa Meijer MSc

Lectoraat Public Governance

De Haagse Hogeschool

Meer weten?



Inhoud

Samenvatting	4
1. Aanleiding en doel van het onderzoek	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Doel onderzoek	7
2. Theoretische lenzen	8
2.1 Ervaren procedurele rechtvaardigheid	8
2.2 Political impact framework	9
3. Hoe is het onderzoek uitgevoerd?	10
4. Voorbereiding, uitvoering en opvolging burgerberaden	12
4.1 Voorbereiding	12
4.2 Opzet	15
4.3 Uitvoering van de burgerberaden	20
4.4 Proces van opvolging	22
5. Impact van de burgerberaden	25
5.1 Impact bij deelnemers	25
5.2 Impact op besluitvorming	28
6. Lessen van de G1000Zuid-Holland	32
6.1 Voorbereiding en opzet van de burgerberaden	32
6.2 Uitvoering en verloop van de burgerberaden	34
6.3 Opvolging van de burgerberaden	35
Literatuurlijst	38
Bijlagen	40
Bijlage 1 – Overzicht interviews	40

Samenvatting

In het voorjaar van 2023 vond de G1000Zuid-Holland plaats, bestaande uit drie burgerberaden. Deze burgerberaden gingen over verschillende onderwerpen: (1) Wonen, (2) Toekomst van het platteland en (3) Leefbaarheid, verkeer en vervoer. Provinciale Staten zijn de initiatiefnemer van de burgerberaden. Het projectteam van provincie Zuid-Holland heeft samen met Stichting G1000 de uitvoering van de beraden op zich genomen. Meer dan 300 inwoners van provincie Zuid-Holland deelgenomen aan de burgerberaden. De burgerberaden formuleerden 113 adviezen die werden samengevoegd tot het Provinciaal Burgerakkoord Zuid-Holland. Het burgerakkoord werd op 25 maart aan Provinciale Staten overhandigd.

De onderzoeksvraag van deze evaluatie was dan ook: *Wat heeft de G1000Zuid-Holland de provincie opgeleverd? Wat zijn de effecten, welke resultaten zijn behaald, wat ging er goed en wat kunnen we hiervan leren, ook voor toekomstige participatietrajecten waaronder burgerberaden?*

Het burgerberaad vond plaats voor de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2023, zodat de adviezen meegenomen konden worden in het coalitieakkoord. Hierdoor was er drie maanden beschikbaar voor de voorbereiding van drie burgerberaden op verschillende locaties in de provincie. In acht genomen dat het voor het eerst was dat de provincie een burgerberaad organiseerde, de voorbereidingstijd en dat het projectteam nog niet op volle sterkte was, was dit te kort.

Deelnemers aan de burgerberaden waren over het algemeen tevreden over de organisatie van de G1000Zuid-Holland. Na afloop had bijna de helft van de deelnemers vertrouwen in de opvolging van hun adviezen. Het besluitvormingsproces van de provincie duurde langer dan gedacht. Desalniettemin, waren leden van de monitor- en klankbordgroep zeer positief over de uiteindelijke besluitvorming door de PS op 15 mei 2024.

PS heeft een aanzienlijk deel van de adviezen (93 van de 113) overgenomen of gedeeltelijk overgenomen. Het ontbreken van bevoegdheid van de provincie was de belangrijkste reden om adviezen niet over te nemen. Een groot deel van de adviezen waren onderdeel van lopend of voorgenomen beleid en/of van het coalitieakkoord. Hierdoor hebben de adviezen niet aantoonbaar geleid tot beleidswijzigingen of nieuw beleid.

Zoals gezegd was dit het eerste burgerberaad in Zuid-Holland. Het initiatief en opdrachtgeverschap voor het burgerberaad lag bij PS. Tijdens en na afloop van de G1000Zuid-Holland burgerberaden was nog niet duidelijk hoe het vervolgproces er precies uit zou zien. Mede doordat de PS opdrachtgever was voor deze burgerberaden moest het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces werkende weg worden uitgedacht. Het heeft het ongeveer veertien maanden geduurd voordat er besluitvorming in PS plaatsvond over de implementatie van de adviezen.

De ervaring met een burgerberaad heeft een positieve invloed gehad op het denken over burgerparticipatie binnen de provincie. Daarnaast heeft burgerparticipatie heeft een structurele plek binnen het werk van de provincie gekregen. De lessen uit het dit rapport kunnen gebruikt worden in de voorbereidingen van een volgend burgerberaad die reeds van start zijn gegaan.

1. Aanleiding en doel van het onderzoek

1.1 Inleiding

In het voorjaar van 2023 heeft de provincie Zuid-Holland (PZH) drie burgerberaden georganiseerd. Tussen januari en maart spraken meer dan 300 inwoners onder de noemer G1000Zuid-Holland over drie onderwerpen: (1) Wonen, (2) Toekomst van het platteland en (3) Leefbaarheid, verkeer en vervoer. Op 25 maart werden 113 adviezen samengevoegd tot het Provinciaal Burgerakkoord Zuid-Holland en aangeboden aan de Provinciale Staten (PS).

Een burgerberaad is een vorm van participatie waarin een grote groep burgers wordt uitgenodigd om mee te praten over een belangrijk maatschappelijk thema. Het streven is om door middel van een gestratificeerde vorm van loting te komen tot een deelnemersgroep die een afspiegeling vormt van de samenleving. Deze burgers komen een aantal keer bij elkaar om over het thema te praten. Ze krijgen informatie en kunnen deskundigen raadplegen en vragen stellen. Uiteindelijk komt de groep burgers tot een of meer adviezen over het maatschappelijke thema (SCP, 2021).

Het initiatief voor de burgerberaden werd genomen door de PS. Op 15 juni 2022 werd een motie (Motie 1094) aangenomen waarin de PS het college van Gedeputeerde Staten vroeg om een burgerberaad te organiseren en hierbij rekening te houden met de criteria zoals vastgelegd in de "Notitie Burgerberaden Zuid-Holland". Het was voor het eerst in Nederland dat een provincie burgerberaden organiseerde. De opdracht was om de burgerberaden kort voor de Provinciale Statenverkiezingen te organiseren zodat de uitkomsten meegenomen konden worden in het coalitieakkoord.

Ruim een jaar na de afronding van de burgerberaden heeft de provincie gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de voorbereiding, uitvoering en opvolging van de burgerberaden. Met deze evaluatie, die is geïnitieerd door PS, wil de provincie meer inzicht krijgen in wat de drie burgerberaden hebben opgeleverd en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor de doorontwikkeling van burgerparticipatie in de provincie. Tevens vormt deze evaluatie de basis voor een verantwoording over de G1000Zuid-Holland aan de PS.

1.2 Doel onderzoek

Het burgerberaad of -forum is een relatief nieuwe, innovatieve vorm van burgerparticipatie die snel aan populariteit heeft gewonnen. De afgelopen jaren worden er in binnen- en buitenland burgerberaden georganiseerd als aanvulling op de representatieve democratie. Het burgerberaad is een complexe vorm van participatie; het goed organiseren van een burgerberaad is geen sinecure. Evaluatieonderzoek naar de voorbereiding, uitvoering en opvolging van een burgerberaad draagt bij aan het leren over de (on)mogelijkheden van burgerberaden als aanvulling op de representatieve democratie. Dit draagt eraan bij dat deze vorm van participatie op een effectieve manier kan worden ingezet.

In het Evaluatieplan Burgerberaad G1000Zuid-Holland dat de provincie heeft opgesteld, is de onderstaande vraag geformuleerd die centraal staat in het onderzoek:

“De centrale vraag van de evaluatie is: Wat heeft de G1000Zuid-Holland de provincie opgeleverd? Wat zijn de effecten, welke resultaten zijn behaald, wat ging er goed en wat kunnen we hiervan leren, ook voor toekomstige participatietrajecten waaronder burgerberaden?”

De inzichten beogen bij te dragen aan de doorontwikkeling van burgerberaden als instrument om de representatieve democratie te versterken door bewoners te betrekken bij de besluitvorming van de provincie.

Op basis van deze centrale vraag en de toelichting hierop, komen we tot de volgende vraagstelling voor dit onderzoek:

Vraagstelling

Hoe zijn de G1000Zuid-Holland burgerberaden opgezet en uitgevoerd, en wat is hiervan de doorwerking binnen de provincie en bij deelnemers? Wat kunnen we hiervan leren?

Bij de uitvoering van het onderzoek maken we onderscheid tussen drie fasen:

- Het proces van voorbereiding en de opzet van het burgerberaad;
- De uitvoering en het verloop van het burgerberaad;
- Het proces van opvolging van het burgerberaad.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is vanuit het perspectief van de politiek, ambtenaren en deelnemers gekeken naar het burgerberaad.

2. Theoretische lenzen

Dit evaluatieonderzoek is grotendeels beschrijvend van aard. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee theoretische lenzen om te kijken naar de G1000Zuid-Holland. *Ervaren procedurele rechtvaardigheid* en het *political impact framework* worden gebruikt om conclusies te kunnen trekken op de uitkomsten. We lichten beide theoretische lenzen hieronder kort toe.

2.1 Ervaren procedurele rechtvaardigheid

Om inzicht te krijgen in de ervaringen van deelnemers aan het burgerberaad, is de theorie van *ervaren procedurele rechtvaardigheid* gebruikt als uitgangspunt. Deze theorie is in vele contexten onderzocht, waaronder burgerparticipatie. De theorie laat zien dat een eerlijke en respectvolle bejegening voor burgers van groot belang is in hun contact met de overheid (Bleijenbergh, 2021; Lind & Tyler, 1988; Webler et al, 2001).

Er zijn drie elementen die een belangrijke rol spelen in ervaren procedurele rechtvaardigheid en die in dit onderzoek aan de orde komen: *respect*, *voice* en *explanation*. Aan de hand van deze elementen is in dit onderzoek gekeken naar de ervaringen van deelnemers.

Respect: het gaat hierbij om de ervaring van deelnemers dat er beleefd en respectvol met hen is omgegaan.

Voice: hierbij gaat het om de ervaring van deelnemers dat er voldoende ruimte was voor hun inbreng en dat deze ook serieus genomen is. Dit betreft zowel ruimte voor verschillende inhoudelijke opvattingen en vragen en ook om de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het verloop van het proces.

Explanation: hierbij gaat het om de ervaring van deelnemers dat het proces en wat er met de adviezen van het beraad gebeurt helder is; begrijpelijke informatie over de aanpak van het proces, bijvoorbeeld over hoe inhoudelijke keuzes tot stand komen en transparante informatie over het politieke besluitvormingsproces na afronding van het beraad.

2.2 Political impact framework

Om inzicht te krijgen in de invloed van een burgerberaad op beleid is het *political impact framework* (Michels & Binnenma, 2018) gebruikt. Dit framework wordt in dit onderzoek gebruikt om inzicht te krijgen in de opvolging van de G1000Zuid-Holland. In dit framework wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen van impact: instrumentele, conceptuele en strategische impact.

Political instrumental impact evalueert wat met adviezen gebeurt nadat deze zijn aangeboden aan de organiserende overheidsorganisatie. Hoe wordt er met adviezen omgegaan in het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces? Welk deel van de adviezen wordt overgenomen? Als indicatoren gebruiken we *consideration en congruence with decisions*.

- *Consideration*: zegt iets over de aandacht die is gegeven aan de adviezen voordat de politieke besluiten zijn genomen (Jacquet & van der Does, 2021).
- *Congruence with decisions*: zegt iets over de doorwerking van adviezen in de politieke besluitvorming. We onderscheiden drie niveaus van acceptatie: de adviezen worden 1) afgewezen, 2) gedeeltelijk geïmplementeerd (met wijzigingen) of 3) volledig geïmplementeerd (ongewijzigd overgenomen) (Font et al., 2018).

Political conceptual impact is een indirecte vorm van impact. Bij deze vorm van impact wordt gekeken naar de houding van politici ten opzichte van het burgerberaad als vorm van participatie, en hun visie op de betekenis die burgerberaden kunnen hebben bij het ontwikkelen van beleid.

Political strategic impact kijkt naar of en hoe politieke partijen de adviezen gebruiken om hun eigen politieke agenda kracht bij te zetten, bijvoorbeeld om bestaand beleid te legitimeren of om eigen politieke standpunten te legitimeren.

3. Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen zijn er verschillende vormen van dataverzameling gebruikt. Zo is geprobeerd een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de voorbereiding van het burgerberaad, de uitvoering en opzet van het burgerberaad, de ervaringen van deelnemers en betrokkenen in de organisatie van het burgerberaad, en de politieke opvolging van het burgerberaad. Hieronder volgt een toelichting van de manieren waarop data is verzameld.

Deskresearch

Voor dit onderzoek is voor een groot deel gebruik gemaakt van documentenanalyse. Alle bestaande documenten en eerder onderzoek over de voorbereiding, de uitvoering en de opvolging van de burgerberaden is gebruikt. Er is gebruik gemaakt van de informatie over de burgerberaden op de website van G1000 en het interne evaluatierapport (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023). Alle beschikbare beleidsdocumenten van de provincie Zuid-Holland zijn geanalyseerd, o.a. de verslagen en opnames van alle openbare commissievergaderingen en Statenvergaderingen.

Interviews

In aanvulling op het deskresearch is een aantal semi-gestructureerde interviews afgenomen met de verschillende groepen betrokkenen. Middels deze interviews is de ervaring van politici, (inhoudelijke) beleidsambtenaren, deelnemers en ambtenaren betrokken bij de organisatie in beeld gebracht. Er zijn groepsinterviews en individuele interviews uitgevoerd.

Politiek/statenleden

- Statenleden uit de begeleidingsgroep, waaronder indiener van de motie (6 respondenten).

Ambtenaren

- Ambtenaren betrokken bij en/of verantwoordelijk voor de opzet en uitvoering van het burgerberaad (5 respondenten).
- Beleidsambtenaren betrokken bij de opvolging van de adviezen van de burgerberaden (4 respondenten).

Uitvoerders

- Medewerkers G1000 die de opzet en uitvoering van de burgerberaden voor hun rekening hebben genomen (2 respondenten).

Deelnemers

- Leden van de monitor- en klankbordgroep bestaande uit oud deelnemers van de G1000Zuid-Holland (7 respondenten).

In bijlage 1 vindt u een geanonimiseerd overzicht van de geïnterviewden.

Beperkingen van het onderzoek

Dit rapport over de burgerberaden van de provincie Zuid-Holland is een vorm van toegepast wetenschappelijk onderzoek. Dit betekent dat er vanuit bestaande wetenschappelijke concepten is gekeken naar gebeurtenissen in de praktijk. De bevindingen hebben tot doel om bij te dragen aan meer inzicht in de praktijk.

Hoewel het waardevol was geweest om, nu de politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden, alle oud-deelnemers van de drie burgerberaden te vragen om hun reflectie op hun deelname aan de burgerberaden, is dit niet gedaan. Uit ervaring weten we dat de respons op een dergelijk onderzoek laag zal zijn. Wel is er gesproken met oud-deelnemers die actief zijn in de monitor- en klankbordgroep die de follow-up van de burgerberaden volgt.

Voor dit onderzoek is een beperkt aantal interviews afgenomen. Niet alle interne betrokkenen zijn gesproken omdat dit praktisch gezien niet uitvoerbaar was.

4. Voorbereiding, uitvoering en opvolging burgerberaden

In dit hoofdstuk wordt het proces beschreven van de voorbereiding, uitvoering en opvolging van de burgerberaden.

4.1 Voorbereiding

Proces besluitvorming Burgerberaad

Het waren de PS die het burgerberaad in Zuid-Holland agendeerden. In april 2021 werd de motie 990 (Özkaya) 'Burgerfora in Zuid-Holland' aangenomen waarin het college werd gevraagd om de mogelijkheden voor een burgerberaad in Zuid-Holland te onderzoeken (Provincie Zuid-Holland, 2021). Het klimaatvraagstuk en de energietransitie werden als voorbeeld genoemd van onderwerpen voor een mogelijk burgerberaad omdat het onderwerpen zijn waarover de inbreng van inwoners belangrijk is (Adviescommissie Brenninkmeijer, 2021).

Tijdens de integrale commissievergadering op 8 september 2021 werd opnieuw aandacht gevraagd voor het burgerberaad als vorm van participatie. Commissieleden concludeerden dat er nog onvoldoende actie was ondernomen op de in het voorjaar ingediende motie 990. Er werd een verzoek gedaan voor de organisatie van een rondetafelgesprek met een bureau met expertise op het terrein van burgerberaden. Ook werd verzocht om mogelijke thema's voor een burgerberaad in kaart te brengen, zodat deze in het rondetafelgesprek konden worden besproken.

Met de notitie 'Burgerberaad Provincie Zuid-Holland' (maart 2022) reageerde Gedeputeerde Staten (GS) op het verzoek van PS. In deze notitie staat beschreven hoe een burgerberaad binnen de participatievisie van de provincie past en wordt het belang van bestuurlijk commitment vooraf benadrukt. Er is een aantal geschikte en ongeschikte onderwerpen in kaart gebracht. Ook wordt Stichting G1000 genoemd als mogelijke partner voor de uitvoering.

Deze notitie was het vertrekpunt voor het rondetafelgesprek tussen een aantal statenleden en medewerkers van Stichting G1000. Hier werd besproken wat er nodig is om een succesvol burgerberaad te organiseren. Eerst werd geschetst hoe een burgerberaad georganiseerd kan worden en welke onderwerpen geschikt zijn voor een beraad op provinciaal niveau. G1000 begeleidde een simulatie van een burgerberaad om Statenleden de werkwijze van gespreksvoering tijdens een burgerberaad te laten ervaren. De Stichting G1000 ziet een dergelijk rondetafelgesprek als belangrijk onderdeel van de kwartiermakers-fase van een burgerberaad.

Deze is bedoeld om openheid te creëren, zodat een organisatie *“geleidelijk aan in beweging komt en zich opent om de resultaten uiteindelijk dan ook te willen omarmen”* (Interview Stichting G1000, 2024).

In juli 2022 nam de PS de motie 1094 ‘Eerste Burgerberaad Zuid-Holland’ aan (Provincie Zuid-Holland, 2022c). Hierin verzocht PS het college om een burgerberaad te organiseren in de periode juli 2022-februari 2023, voor de Provinciale Statenverkiezingen. Daarnaast spraken de PS uit “zich te committeren aan de uitkomsten van het burgerberaad waarbij PS zich het recht voorbehoudt om voorstellen beargumenteerd af te wijzen.” De indiener en ondertekenaars van de motie spraken hun steun uit voor de suggesties voor onderwerpen, zoals in de notitie ‘Burgerberaad Provincie Zuid-Holland’ zijn uitgewerkt. PS vroeg het college om “binnen deze afbakening te blijven in de uitwerking van het burgerberaad”(Provincie Zuid-Holland, 2022c).

TABEL 1. OVERZICHT PROCES BESLUITVORMING BURGERBERAAD

Datum	Gebeurtenis
7 april 2021	Motie 990 aangenomen: verzoek aan het college om mogelijkheden voor een burgerberaad te verkennen
8 september 2021	Behandelveorstel bij Motie 990 wordt als niet afgedaan beschouwd. Verzoek rondetafelgesprekken op basis van verkennende notitie
Maart 2022	Notitie Burgerberaad Provincie Zuid-Holland
30 maart 2022	Rondetafelgesprek leden van PS en G1000
15 juni 2022	Motie 1094 ‘Eerste Burgerberaad Zuid-Holland’ aangenomen
31 augustus 2022	Behandelveorstel aangenomen Oprichting begeleidingsgroep vanuit PS

Proces voorbereiding en uitvoering burgerberaad

Na het besluit over de organisatie van een eerste burgerberaad (augustus 2022) is een begeleidingsgroep ingesteld met Statenleden. Als eerste is een plan van aanpak geschreven door het projectteam vanuit de provincie Zuid-Holland in samenwerking met Stichting G1000. Stichting G1000 heeft een eigen visie op burgerberaden die terugkomt in haar aanpak. Het eigenaarschap van deelnemers voor proces en inhoud van het burgerberaad en gelijkwaardigheid in de samenwerking met de opdrachtgever staat hierin centraal. In deze visie is het van belang dat niet de overheid de vraag aan het burgerberaad formuleert, maar de onafhankelijke organisator. Stichting G1000 vindt het ook belangrijk dat een vraag aan het burgerberaad open is en niet te specifiek (Interview Stichting G1000, 2024).

In Zuid-Holland heeft het participatieteam en de begeleidingsgroep met G1000 besproken over welke beleidsonderwerpen de provincie inbreng zou kunnen vragen van burgers én op welke onderwerpen de provincie bevoegdheden heeft. G1000 heeft de uiteindelijke vraag aan het burgerberaad geformuleerd.

In deze voorbereidingsperiode moest de keuze gemaakt worden tussen één groot burgerberaad met 480 deelnemers of drie kleinere burgerberaden met 160 deelnemers per beraad. De praktische uitvoerbaarheid speelde hierbij een belangrijke rol. Door de uitgestrektheid van de provincie en het beperkte aantal beschikbare locaties voor zo'n grote groep deelnemers is gekozen om drie kleinere burgerberaden te organiseren. In verschillende regio's van provincie Zuid-Holland spelen andere thema's onder inwoners. Er is daarom gekozen om burgerberaden te organiseren over de onderwerpen (1) Wonen, (2) Toekomst van het platteland en (3) Leefbaarheid, verkeer en vervoer.

In september 2022 vroeg GS aan PS of zij, als initiatiefnemer, de partnerovereenkomst met Stichting G1000 wilden ondertekenen (Provincie Zuid-Holland, 2022d). Half oktober werd dit besluit door PS genomen en is de partnerovereenkomst ondertekend (Provincie Zuid-Holland, 2022d). Na de ondertekening van de partnerovereenkomst kon de daadwerkelijke organisatie van de burgerberaden van start gaan.

TABEL 2. OVERZICHT PROCES VOORBEREIDING EN UITVOERING BURGERBERAAD

Datum	Gebeurtenis
12 oktober 2022	Partnerovereenkomst tussen PS en Stichting G1000 ondertekend
15 juni – 5 september 2022	Kwartiermakersfase: begeleidingsgroep starten; plan van aanpak schrijven; voorsorteren op de loting; communicatiestrategie opstellen
12 oktober 2022	Ondertekening partnerovereenkomst Stichting G1000
12 januari- 11 maart 2023	Rondetafelgesprek leden van PS en G1000
25 maart 2022	Uitvoeringsfase G1000Zuid-Holland met Burgerberaad Wonen, Burgerberaad Toekomst van het Platteland en Burgerberaad Leefbaarheid, verkeer en vervoer
31 augustus 2022	Slotconferentie G1000Zuid-Holland

4.2 Opzet

Loting en samenstelling deelnemersgroep

Loting

G1000 was opdrachtgever voor het gestratificeerde lotingsproces (Stichting G1000, 2024). Door zowel Stichting G1000 als het projectteam van de provincie werd er voorkeur gegeven aan een eerste loting via het BRP (Basisregistratie Personen) om inwoners op naam uit te kunnen nodigen. Het projectteam heeft geprobeerd om gebruik te mogen maken van het BRP (waar de provincie geen toegang toe heeft), maar dit is niet gelukt. De eerste loting is daarom uitgevoerd op basis van de BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen). Er werden 75.000 willekeurige woonadressen in de provincie geselecteerd. Naar deze woonadressen is een brief met een uitnodiging gestuurd. Per adres kon één bewoner zich aanmelden. Dit resulteerde in 1504 aanmeldingen, 2% van de 75.000 adressen waar een brief naar is gestuurd.

Bij aanmelding konden burgers hun voorkeur opgeven voor een van de drie thema's van het burgerberaad. Daarnaast werd inwoners een aantal vragen gesteld over demografische achtergrondgegevens. De antwoorden op deze vragen werden gebruikt voor de tweede loting. Per thema waren er voldoende aanmeldingen. De inwoners die zich hebben aangemeld werden vervolgens over de drie thema's van hun voorkeur verdeeld. Daarna werd de tweede loting uitgevoerd.

De tweede loting was een gestratificeerde loting waarbij werd geloot op de achtergrondkenmerken gender, leeftijd, gemeente, opleidingsniveau, gesproken taal en woonsituatie¹. Het doel van de tweede gestratificeerde loting was om te komen tot een afspiegeling van de bevolking van de provincie met betrekking tot deze achtergrondkenmerken. Per thema werden 160 personen ingeloot. Bij één van de thema's werden 140 personen ingeloot in plaats van de bedoelde 160, door ruimtegebrek bij de locatie van dit burgerberaad. Hiermee werden in totaal 460 inwoners definitief ingeloot voor de drie burgerberaden samen (Stichting G1000, 2024).

Samenstelling gehele deelnemersgroep

De samenstelling van de ingelote deelnemersgroep voor de drie burgerberaden bij elkaar (de 460 deelnemers) was in grote lijnen een afspiegeling van de achtergrondkenmerken waarop is geloot (gender, leeftijd, gemeente, woonsituatie en gesproken taal thuis). In de gehele deelnemersgroep was sprake van een lichte oververtegenwoordiging van theoretisch opgeleide deelnemers ten opzichte van de bevolking van de provincie Zuid-Holland (42% respectievelijk 31%) (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023).

1 Het lotingscriterium woonsituatie was alleen van toepassing bij het burgerberaad met thema Wonen.

Samenstelling deelnemersgroep Wonen, Toekomst platteland en Leefbaarheid

Deelnemers aan de drie burgerberaden tezamen vormden een goede afspiegeling van de bevolking van provincie. Deelnemersgroepen van de drie burgerberaden uitzonderlijk weken daar in meer of mindere mate vanaf. Dit kwam onder andere doordat deelnemers zelf een thema konden kiezen bij aanmelding. Op basis van de eerste keus van inwoners voor een thema is er een tweede loting uitgevoerd. Hierdoor waren er bij de tweede loting niet altijd voldoende aanmeldingen om op alle demografische kenmerken een nauwkeurige afspiegeling van de inwoners van Zuid-Holland te krijgen.

Dit was bijvoorbeeld te zien bij de verdeling van gender. Zo waren er relatief meer vrouwen bij het burgerberaad Wonen en relatief meer mannen bij de burgerberaden Toekomst van het Platteland en Leefbaarheid, verkeer en vervoer (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023). De verdeling van gender over de thematische burgerberaden is te zien in Afbeelding 1.

FIGUUR 1. VERDELING VAN GENDER OVER DE DRIE THEMATISCHE BURGERBERADEN (STICHTING G1000, 2023)



Daarnaast waren er relatief veel jongeren (16-25 jaar) ingeloot voor het burgerberaad Wonen en relatief weinig voor het burgerberaad Toekomst van het platteland (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023). Bij het burgerberaad Wonen was de verdeling theoretisch en praktisch opgeleide deelnemers precies zoals het beoogde doel (31% respectievelijk 69%). Echter, bij de burgerberaden Toekomst van het platteland en Leefbaarheid, verkeer en vervoer waren relatief meer inwoners met een theoretisch opleidingstype ingeloot dan het beoogde doel voor een goede afspiegeling (46% respectievelijk 48%) (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023).

Uit alle gemeenten in Zuid-Holland hebben inwoners deelgenomen aan het burgerberaad. Bij de verschillende thematische burgerberaden zijn verschillen te zien in verdeling over de gemeenten waar de ingelote deelnemers uit afkomstig zijn; sommige gemeenten waren oververtegenwoordigd en andere ondervertegenwoordigd (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023).

Deelname aan de bijeenkomsten

Elk burgerberaad bestond uit vier bijeenkomsten; (1) de burgertop, (2) het burgerforum: inspiratiecarroussel, (3) en werkatelier en (4) de burgerraad. Van de 460 ingelote deelnemers waren er 305 aanwezig bij de startbijeenkomst van hun burgerberaad, de burgertop. 155 burgers hebben zich aangemeld maar niet naar de startbijeenkomst gekomen. Aanwezigheid bij de startbijeenkomsten ('burgertop') en slotbijeenkomst ('burgerraad') werd gevraagd van alle deelnemers. De twee tussenliggende, verdiepende bijeenkomsten ('burgerforum: inspiratiecarroussel' en 'burgerforum: werkatelier') waren facultatief. Bij de afsluitende bijeenkomsten (burgerraad) waren 199 deelnemers aanwezig. Gedurende het proces hebben 106 deelnemers afgezien van verdere deelname. Na de burgerraad van de drie verschillende burgerberaden kwamen de deelnemers van alle beraden samen op de slotconferentie.

TABEL 3: AANTAL AANWEZIGE DEELNEMERS PER BIJEENKOMST (INTERN EVALUATIERAPPORT BURGERBERAAD G1000ZUID-HOLLAND, 2023)

Aantal deelnemers	Ingeloot	Burgertop	Burgerforum: inspiratie-carroussel	Burgerforum: werkatelier	Burgerraad
Wonen	160	97	54	57	70
Toekomst van het Platteland	140	106	59	54	64
Leefbaarheid, verkeer en vervoer	160	102	52	50	65
Totaal	460	305	165	161	199

Er is een relatief grote groep deelnemers (34%) niet gestart aan het burgerberaad waarvoor zij zich hadden aangemeld. Ook is er tussentijds een relatief grote groep (35%) uitgevallen. Deze percentages liggen hoger dan bij eerdere burgerberaden in andere provincies. In de provincie Drenthe (burgerberaad Wonen) en Gelderland (burgerberaad Klimaat) was de no-show 4% respectievelijk 8%. De tussentijdse uitval bedroeg 11% (Drenthe) en 20% (Gelderland) (Provinciale Staten Drenthe, 2024; Provincie Gelderland, 2023).

Mandaat en kaders

Het initiatief voor de burgerberaden is genomen door de PS. In de Motie 1094 met onderwerp 'Bespreking Notitie Burgerberaad' verzoeken PS het college *"In de periode juli 2022 – februari 2023 een burgerberaad te organiseren, dat recht doet aan de notitie burgerberaad."* (Motie 1094). In de notitie 'Burgerberaad Provincie Zuid-Holland' worden de kaders voor het burgerberaad vastgelegd. PS vraagt het college om *"binnen deze afbakening te blijven in de uitwerking van het burgerberaad"* (Motie 1094, p. 2). Voor de uitvoering wordt een budget van maximaal 150.000 euro gereserveerd. Voor het overige zijn er geen inhoudelijke of praktische kaders meegegeven door de PS.

PS geeft het burgerberaad het volgende mandaat mee en zegt: *“zich te committeren aan de uitkomsten van het burgerberaad waarbij PS zich het recht behoudt om voorstellen beargumenteerd af te wijzen”* waarbij *“de uitkomsten van een burgerberaad meegenomen kunnen worden in de onderhandelingen voor een nieuwe coalitie.”* (Motie 1094, 2022, p. 1).

De vraag die aan de drie burgerberaden werd voorgelegd was: *Wat vind jij dat er anders moet in Zuid-Holland?* (G1000Zuid-Holland, 2024).

Communicatie

Communicatie met deelnemers was de verantwoordelijkheid van Stichting G1000 en communicatie met inwoners de taak van de provincie. Hierbij leverde Stichting G1000 informatie over het burgerberaad en de voortgang ervan, die de provincie kon gebruiken in haar communicatie met inwoners (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023).

Betrokkenen

Bij de organisatie van het burgerberaad waren verschillende partijen betrokken, te weten PS, de Statengriffie, Stichting G1000 en het ambtelijke projectteam van de provincie. PS waren de initiatiefnemer en opdrachtgever van het burgerberaad. Vanuit PS is een begeleidingscommissie met Statenleden ingesteld die de voorbereiding, uitvoering en opvolging van het burgerberaad begeleidde en monitorden. Stichting G1000 en het ambtelijke projectteam hebben nauw samengewerkt bij de organisatie van de G1000Zuid-Holland. Na de aanbidding van het burgerakkoord waren PS, GS en beleidsambtenaren betrokken bij de opvolging van de adviezen die in het burgerakkoord stonden. Het projectteam burgerberaad nam de coördinatie van het proces van de opvolging van de adviezen ter hand en faciliteerde een monitor- en klankbordgroep van oud-deelnemers.

Opzet

De G1000Zuid-Holland bestond uit drie burgerberaden over de onderwerpen (1) Wonen, (2) Toekomst van het platteland en (3) Leefbaarheid, verkeer en vervoer. Deze drie thema's spelen in sommige delen van provincie meer dan in andere. Daarom is besloten dat het burgerberaad Wonen in Rotterdam plaatsvond, het burgerberaad Toekomst van het platteland in Bodegraven en het burgerberaad met thema Leefbaarheid, verkeer en vervoer in Oud-Beijerland (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023).

Stichting G1000 heeft de uitvoering voor haar rekening genomen. Stichting G1000 heeft veel en lange ervaring met het organiseren van burgerberaden in gemeenten. Het was de eerste keer dat zij een burgerberaad voor een provincie organiseerden. De stichting heeft een onderscheidende visie op burgerberaden die duidelijk naar voren komt in haar werkwijze. Het eigenaarschap van deelnemers voor proces en inhoud van het burgerberaad staat centraal in de G1000-aanpak. Dit betekent dat deelnemers grotendeels zelf bepalen waarover ze willen praten en ook zelf invulling geven aan hun gesprekken en zoektocht naar informatie. Dit eigenaarschap van deelnemers wordt ook zichtbaar in de vorm van samenwerking tussen de provincie en Stichting G1000.

Gelijkwaardigheid van deelnemers in de samenwerking met de opdrachtgever is aan ander uitgangspunt. De samenwerking tussen PS en het burgerberaad is vooraf vastgelegd in een partnerovereenkomst waarin o.a. is vastgelegd dat de PS de uitkomsten overneemt.

Stichting G1000 werkt met een vaste opbouw van bijeenkomsten. In totaal waren er vier bijeenkomsten per burgerberaad. Deelname aan de eerste en vierde bijeenkomst werd verwacht van alle deelnemers. De keuze voor deelname aan de twee tussenliggende bijeenkomsten werd vrijgelaten. In deze tussenliggende bijeenkomsten werd de input uit de eerste bijeenkomst uitgediept en verder uitgewerkt tot adviezen (beslispunten). Na vier bijeenkomsten werd de G1000Zuid-Holland afgesloten met een slotconferentie waarin deelnemers van de drie thematische burgerberaden samenkwamen.

Plenaire begeleiding

Twee onafhankelijke voorzitters hebben de plenaire onderdelen van alle bijeenkomsten van de burgerberaden begeleid (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid, 2023).

Gespreksbegeleiding

Bij de tafelgesprekken hebben deelnemers zelf bepaald hoe de gesprekken werden vormgegeven. Deelnemers hadden de regie over de gesprekken aan tafels, waarbij elke tafel een gespreksleider in de groep aanwees. In bijeenkomst 2 (burgerforum: inspiratiecarroussel) en bijeenkomst 3 (burgerforum: werkatelier) was er de mogelijkheid om een beroep te doen op externe facilitatoren. Facilitatoren ondersteunden het groepsproces en onthielden zich van inhoudelijke sturing (Interview Stichting G1000, 2024). De pool facilitatoren bestond uit vrijwilligers uit het netwerk van G1000 (Interview participatieteam, 2024). Deelnemers van een werkplaats naar behoefte een facilitator betrekken (G1000Zuid-Holland, 2024).

Schrijfhulp

Tijdens de derde bijeenkomst konden deelnemers aan de werkplaatsen een beroep doen op zogenaamde schrijvers. Dit waren ambtenaren die werkplaatsen hielpen met het formuleren van adviezen. "Schrijvers helpen de Werkplaatsen om bewoordingen van hun voorstellen bij te schaven zodat die door publiek én beleidsmakers goed begrepen worden." (Briefing: Schrijvers G1000Zuid-Holland, 2023). Deelnemers konden zelf bepalen of ze gebruik wilden maken van de schrijfhulp. Het formuleren van adviezen in ambtelijke taal zou kunnen helpen om de overname van de beslispunten in beleid te bevorderen (Briefing: Schrijvers G1000Zuid-Holland, 2023; interview projectteam, 2024).

Vergoeding

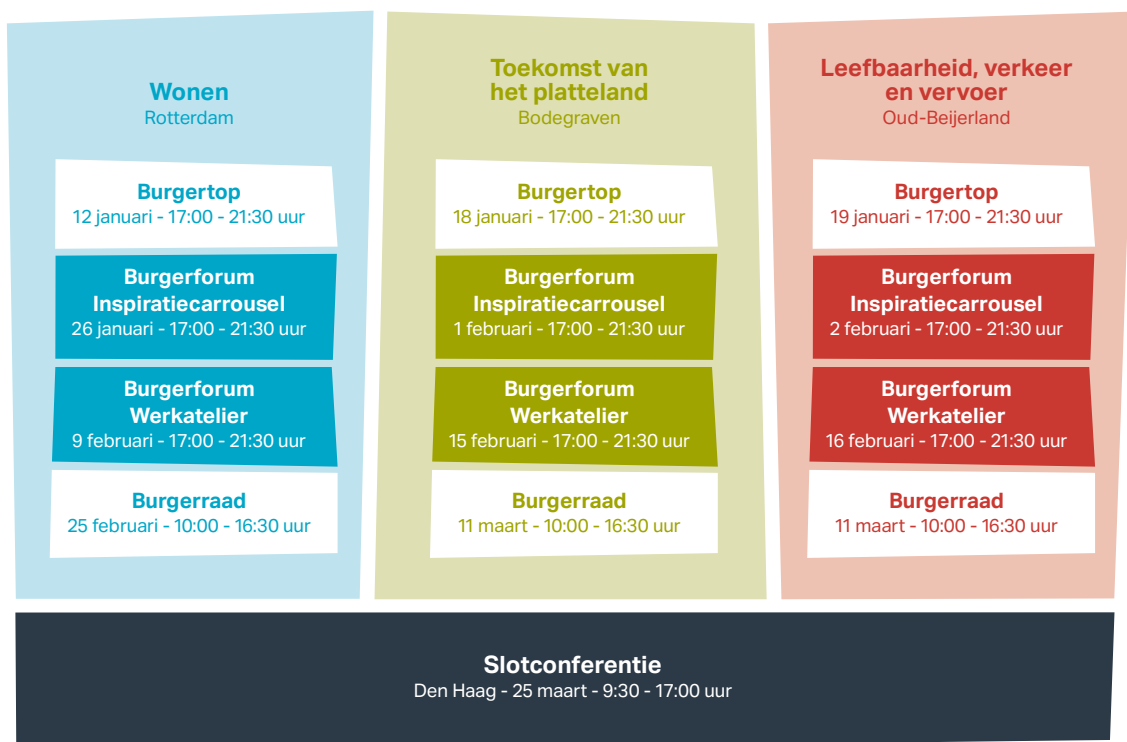
Voor de drie bijeenkomsten van het burgerberaad die in de avond plaatsvonden (dat betrof burgertop en twee bijeenkomsten van het burgerforum) ontvingen deelnemers een vergoeding van 75 euro. De laatste twee bijeenkomsten vonden plaats op zaterdag (burgerraad en

slotconferentie) en duurden een hele dag. Voor de bijeenkomsten op zaterdag ontvingen deelnemers een vergoeding van 85 euro (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023). Ongeveer de helft van de deelnemers heeft gebruik gemaakt van de vergoeding. Daarnaast zijn de reis- en parkeerkosten vergoed op basis van de reisafstand van deelnemers naar de locatie van de bijeenkomst. In de hoogte van de vergoeding is rekening gehouden met deelnemers die een WW- of bijstandsuitkering ontvangen, zodat de maximale vrijwilligersvergoeding niet overschreden werd (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023). Sommige locaties waren moeilijk bereikbaar met OV. In een aantal gevallen is er vervoer geregeld zodat deelnemers zonder eigen vervoer de locatie konden bereiken.

4.3 Uitvoering van de burgerberaden

Van 12 januari tot 11 maart vond de G1000Zuid-Holland plaats, waarin gelijktijdig drie burgerberaden plaatsvonden. In afbeelding 2 is een visuele weergave van deze drie burgerberaden en bijbehorende bijeenkomsten te zien (G1000Zuid-Holland, 2024). Op 15 maart 2023 vonden de Provinciale Statenverkiezingen plaats. Het burgerakkoord bestaande uit 113 adviezen werd op 25 maart, net na de verkiezingen, overhandigd aan de nieuwe Staten.

FIGUUR 2. VISUELE WEERGAVE VAN DE G1000ZUID-HOLLAND MET DE DRIE THEMATISCHE BURGERBERADEN EN BIJBEHORENDE BIJENKOMSTEN (G1000ZUID-HOLLAND, 2024)



Burgertop

Tijdens de burgertop maakten deelnemers kennis met elkaar en gingen ze in gesprek over de thema's die zij belangrijk vonden. Dit droeg bij aan het vinden van 'common ground': wat vinden deelnemers belangrijk en waar willen ze over adviseren? (G1000Zuid-Holland, 2024). Tijdens deze bijeenkomst konden deelnemers aangeven of ze deel wilden nemen aan de twee verdiepende bijeenkomsten van het burgerforum, en welke informatie zij nodig hadden om advies te kunnen geven.

Burgerforum

Na de burgertop volgde het burgerforum, bestaande uit twee bijeenkomsten: een 'inspiratie-carroussel' en een 'werkatelier'. Tijdens de inspiratiecarroussel werd gestart met het vormen van werkplaatsen. Een werkplaats is een groep deelnemers die samen vanuit eerste ideeën probeert een concreet voorstel te formuleren. Tijdens deze bijeenkomst konden deelnemers kennis opdoen bij inspiratoren en experts. Inspiratoren hebben ervaring met een onderwerp en experts hebben specialistische kennis. Deelnemers maakten zelf een keuze met welke inspiratoren en experts ze in gesprek wilden. Vervolgens gingen deelnemers tijdens het werkatelier aan de slag om de voorstellen uit te werken. Deelnemers konden hierbij gebruik maken van facilitatoren en schrijvers.

Burgerraad

De laatste bijeenkomst van de G1000Zuid-Holland was de burgerraad. Tijdens deze bijeenkomst presenteerden de verschillende werkplaatsen hun voorstellen aan de andere deelnemers en er werd door deelnemers gestemd welke voorstellen in het burgerakkoord zouden worden opgenomen. Na de presentaties was er ruimte om vragen te stellen. Zo waren alle deelnemers bekend met de adviezen van andere deelnemers. Vervolgens werden de adviezen één voor één in stemming gebracht. De voorstellen met een meerderheid van de stemmen kwamen in het thematische burgerakkoord. Na afronding van de Burgerraden over Wonen, Toekomst van het platteland en Leefbaarheid, verkeer en vervoer waren er dus drie thematische burgerakkoorden.

Slotconferentie

Tijdens deze bijeenkomst kwamen de deelnemers van de drie verschillende thematische burgerberaden samen om het gezamenlijke burgerakkoord voor provincie Zuid-Holland te bepalen. De werkplaatsen van de verschillende thematische burgerberaden presenteerden hun voorstellen aan de deelnemers van de andere burgerberaden, maar ook aan drie panels en het publiek. Er was een panel van burgers, een panel van Statenleden en een panel van inhoudelijke professionals. De deelnemers presenteerden per werkplaats hun voorstellen aan deze drie panels. Na de presentaties hadden de panels de mogelijkheid om vragen te stellen en konden de deelnemers van de werkplaatsen uitleg geven of anderszins reageren.

Vervolgens stemden de deelnemers van de drie thematische burgerberaden samen over alle beslispunten. Alle beslispunten die een meerderheid van de stemmen kregen kwamen in het

Provinciaal Burgerakkoord Zuid-Holland. Alle adviezen van de drie burgerberaden werden ingestemd tijdens de slotconferentie. Er werden geen prioriteiten gesteld tussen adviezen. Het Provinciaal Burgerakkoord bestaande uit 113 beslispunten (adviezen) werd aan het eind van de slotconferentie overhandigd aan een afvaardiging van de PS.

Het Provinciaal Burgerakkoord Zuid-Holland bestaat uit de volgende beslispunten:

- 40 beslispunten voor Wonen
- 44 beslispunten voor Toekomst van het platteland
- 29 beslispunten voor Leefbaarheid, verkeer en vervoer

De betrokkenheid van Stichting G1000 stopte na de slotconferentie en het instellen van een monitor- en klankbordgroep voor de fase van de opvolging.

Monitor- en klankbordgroep

Na de slotconferentie is een monitor- en klankbordgroep (M&K-groep) in het leven geroepen, bestaande uit oud-deelnemers. Een M&K-groep maakt onderdeel uit van de G1000-aanpak en heeft tot doel bij te dragen aan de opvolging van de adviezen. De groep is samengesteld uit deelnemers van de drie thematische burgerbaden (18 deelnemers per thema). De rol van de M&K-groep is om te monitoren of en hoe de beslispunten uit het burgerakkoord worden uitgevoerd. De coördinatiegroep van de M&K-groep, bestaande uit een kleine groep van 13 deelnemers, vormde de 'linking pin' met de provincie. Zij heeft bijvoorbeeld de beslispunten toegelicht (G1000Zuid-Holland, 2024). Het participatieteam heeft de M&K-groep begeleid. De manier van werken van de M&K-groep was niet vooraf vastgelegd maar heeft na afloop van het burgerberaad werkende weg vorm gekregen.

4.4 Proces van opvolging

Na afronding van de burgerberaden is de fase gestart van de politieke besluitvorming en implementatie van de adviezen. In deze paragraaf wordt het proces van opvolging beschreven. Voorafgaande aan de start van de burgerberaden was er weinig vastgelegd over het ambtelijke en politieke proces van opvolging (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023). In het coalitieakkoord werd aangegeven: *"Provinciale Staten hebben zich verbonden aan de uitkomsten van het Burgerberaad, dan wel afgesproken andere keuzes goed te beargumenteren. De uitkomsten van het Burgerberaad dat plaatsvond in het eerste kwartaal 2023, zijn betrokken bij de opstelling van dit coalitieakkoord. Wij komen in het najaar 2023 met een volledige reactie op het Burgerakkoord."* (Coalitieakkoord provincie Zuid-Holland, 2023, p. 32).

22 juni 2023: coalitieakkoord

Op 22 juni 2023 werd het coalitieakkoord 2023-2027 gepresenteerd. Hoewel de uitkomsten van de burgerberaden wel onderwerp van gesprek zijn geweest in de coalitieonderhandelingen,

wordt in dit akkoord niet verwezen naar specifieke adviezen uit het burgerakkoord. Er wordt aangegeven dat het burgerakkoord in algemene zin is meegenomen in de totstandkoming van het coalitieakkoord (Coalitieakkoord provincie Zuid-Holland, 2023).

13 september 2023: technische sessie

Op 13 september 2023 vond een technische sessie plaats waarbij Statenleden vragen konden stellen over de adviezen van het burgerberaad en de technische analyse die door ambtenaren was uitgevoerd. Statenleden, beleidsambtenaren en deelnemers uit de monitor- en klankbordgroep waren hierbij aanwezig (Interview M&K-groep, 2024; Interview Stichting G1000, 2024).

20 september 2023: Provinciale Statenvergadering

In de PS-vergadering van 20 september 2023 is gevraagd *“in hoeverre de beslispunten uit het Provinciaal Burgerakkoord doorwerking hebben gekregen in het nieuwe coalitieakkoord, zoals overwogen in motie 1094.”* (Analyse overeenkomsten Burgerakkoord en coalitieakkoord, 2023, p. 1). In deze vergadering besluit PS: *“GS op te dragen PS zo spoedig mogelijk voorstellen te doen over de wijze waarop de door het Burgerberaad aangegeven adviezen over*

A. Wonen (adviezen W1.1-W11.6)

B. Leefbaarheid verkeer en vervoer (adviezen L1.1-L10.5)

C. Platteland (adviezen P1.1-P12.5) kunnen worden verwerkt in of kunnen worden toegevoegd aan het provinciaal (omgevings)beleid of daarbij gemotiveerd aan te geven waarom dat niet wenselijk of mogelijk is.” (Statenbesluit 7575, 2023, p. 5).

7 november 2023: overeenkomsten burgerakkoord en coalitieakkoord

Op 7 november is de analyse van de overeenkomsten tussen het burgerakkoord en het coalitieakkoord teruggekoppeld aan PS (Provincie Zuid-Holland, 2023f). Hier werd onderscheid gemaakt tussen de volgende drie categorieën:

1. het advies komt volledig of grotendeels overeen met het coalitieakkoord;
2. deels, er is overlap met het coalitieakkoord;
3. er staat niets over dit punt in het coalitieakkoord.

Hierbij is aangegeven op welke pagina('s) van het coalitieakkoord het betreffende advies terugkomt. Op basis hiervan wordt geconcludeerd:

- *“69% van de beslispunten uit het Burgerakkoord worden in meer of mindere mate (categorie 1 en 2) genoemd in het coalitieakkoord.*
- *45% van de beslispunten valt in categorie 2 deels, het heeft overlap. Dus in de geest van de teksten is het terug te lezen. De intentie is er.*
- *In categorie 3 (Er staat niets over dit punt in het coalitieakkoord) valt ongeveer 31%. Dit zijn beslispunten die al in huidig beleid vallen; die niet direct bij de taken van de provincie horen en/of waar zij op dit moment nog geen rol voor haarzelf ziet; of die zo specifiek zijn (bijvoorbeeld een vorm/maatregel/uitwerking) dat het coalitieakkoord hier niet op in gaat (omdat deze op hoofdlijnen is geschreven).”* (Provincie Zuid-Holland, 2023f, p. 3).

5 maart 2024: Statenvoorstel

GS heeft een voorstel geschreven voor de opvolging van de adviezen uit het burgerakkoord. Het behandelvoorstel luidde als volgt: *“Met dit Statenvoorstel (PZH-2024-849337710) wordt*

uitvoering gegeven aan de adviespunten uit het Provinciaal Burgerakkoord en voorgesteld welke adviespunten op het gebied van 'wonen', 'Leefbaarheid, verkeer en vervoer' en 'platteland' kunnen worden verwerkt in of kunnen worden toegevoegd aan het provinciaal beleid of er wordt aangegeven wanneer dat niet wenselijk of mogelijk is." (Provincie Zuid-Holland, 2024a). Dit Statenvoorstel werd geagendeerd en behandeld tijdens de Statenvergadering van 15 mei 2023.

15 mei 2024: Statenvergadering

Tijdens de Statenvergadering op 15 mei 2024 heeft PS het Statenvoorstel van GS besproken. PS heeft besloten de adviezen over te nemen zoals is voorgesteld door GS (Statenbesluit 7643, 2024). Echter zijn er drie adviezen waarvan PS het behandelvoorstel van 'af te wijzen' heeft gewijzigd naar 'over te nemen' of 'deels over te nemen' (Amendement 806; Amendement 808). Verder is er een amendement aangenomen die stelt dat de adviezen die niet onder de bevoegdheid van de provincie vallen onder de aandacht worden gebracht bij de bestuurslaag die bevoegd is op dit terrein, bijvoorbeeld gemeente of het Rijk (Amendement 804, 2024). 82% van de adviezen uit het burgerakkoord is overgenomen of gedeeltelijk overgenomen (dat betrof 93 van de in totaal 113 adviezen).

De concrete acties met betrekking tot de implementatie van de adviezen moeten (zomer 2024) nog vormgegeven worden. Beleidsambtenaren geven aan dat de meeste adviezen meegenomen zullen worden in beleidsherzieningen gedurende de komende periode (Interview beleidsambtenaren, 2024).

TABEL 4. OVERZICHT PROCES OPVOLGING EN DOORWERKING VAN HET BURGERAKKOORD

Datum	Gebeurtenis
15 maart 2023	Provinciale Statenverkiezingen
25 maart 2023	Slotconferentie G1000Zuid-Holland en overhandiging Provinciaal Burgerakkoord aan PS
25 maart 2023	Instelling monitor- & klankbordgroep G1000Zuid-Holland
24 mei 2023	Bijeenkomst begeleidingsgroep vanuit PS met verzoek technische ambtelijke analyse en organisatie technische sessie
Juni 2023 – Augustus 2023	Verzameling ambtelijke analyses bij verschillende beleidsteams.
13 september 2023	Technische sessie
20 september	PS-vergadering over Burgerakkoord
7 november 2023	Analyse overeenkomsten Burgerakkoord en Coalitieakkoord. Toezegging adviezen en voorstel openstaande adviespunten voor Q3
5 maart 2024	Statenvoorstel – Besluitvorming Adviezen behandeling Burgerakkoord G1000Zuid-Holland
15 mei 2024	Statenvergadering – besluit behandeling adviezen Burgerakkoord G1000Zuid-Holland

5. Impact van de burgerberaden

In dit hoofdstuk wordt de impact van de burgerberaden op deelnemers en de politiek beschreven. Voor deelnemers gaat het om hun ervaringen met het beraad en de follow-up. Voor de politieke impact wordt gekeken naar de doorwerking van het burgerberaad en de adviezen in de besluitvorming.

5.1 Impact bij deelnemers

Ervaringen met het beraad

Verloop

Deelnemers gaven aan dat de burgerberaden goed waren georganiseerd. Deelnemers voelden zich veilig. Ze gaven aan dat er respectvol met elkaar werd omgegaan en dat het bijzonder was om met verschillende mensen in contact te komen (Interview M&K-groep, 2024). De meeste deelnemers voelden zich welkom en gehoord. Er was volgens deelnemers ruimte voor verschillende meningen en de organisatie van de dagen was volgens hen prettig. Deelnemers gaven aan voldoende kennis te hebben om tot adviezen te komen (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023).

Onduidelijkheid over bevoegdheden

In het evaluatierapport komt het gebrek aan informatie over de taken en bevoegdheden van de provincie als verbeterpunt naar voren (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023). Het was voor deelnemers onduidelijk wat de provincie precies doet. Ook de M&K-groep merkte dit op, waarbij deelnemers aangaven dat het jammer was dat achteraf bleek dat een deel van de adviezen niet binnen de bevoegdheden van de provincie vielen. Als dit eerder bekend was geweest had er meer energie kunnen worden gestoken in adviezen die binnen de bevoegdheid van de provincie vallen (Interview M&K-groep, 2024).

Uitleg over proces

De meeste deelnemers voelden zich voldoende geïnformeerd over de processtappen tijdens het burgerberaad. Een kleiner deel van de deelnemers gaf aan graag meer informatie gehad te hebben. Deelnemers gaven aan informatie te missen over het aantal bijeenkomsten, hoe het proces zelf eruit zou zien, en de tijdsinvestering die werd gevraagd (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid, 2023).

Vanuit ervaring spreken of meer verdieping in kennis

Deelnemers werd gevraagd om vanuit hun eigen perspectief te spreken en niet om belangen te behartigen van een groep waar zij zich onderdeel van voelden (Interview M&K-groep, 2024). Er was een kennissessie waarin deelnemers met experts konden praten. Deelnemers vonden deze sessie te kort. Er was te weinig tijd om voldoende kennis op te kunnen doen in deze korte tijd. Een aantal deelnemers gaf aan dat er een keuze gemaakt had kunnen worden om deelnemers of vanuit eigen ervaring te laten praten, zonder te informeren, of langer de tijd te nemen om deelnemers met experts te laten spreken (Interview M&K-groep, 2024).

Sturing vanuit schrijvers

Tijdens de laatste verdiepende bijeenkomst 'werkatelier', waarbij de adviezen werden afgemaakt, konden deelnemers een schrijfhulp inschakelen. De schrijfhulp werd soms als sturend ervaren, doordat teksten soms te veel in ambtelijke taal werden geformuleerd.

Aanwezigheid Statenleden

Statenleden kregen de mogelijkheid om het burgerberaad bij te wonen en mee te luisteren met de gesprekken. Dit werd met name bij de verdiepende gesprekken niet door iedereen als positief ervaren. Sommige Statenleden hielden zich niet aan de afspraak om als toehoorder aanwezig te zijn en mengden zich in gesprekken. Voor sommige deelnemers was het hierdoor lastiger om hun mening te geven. Andere deelnemers hadden hier geen last van. Zij vonden de betrokkenheid van Statenleden bij het burgerberaad positief (Interview M&K-groep, 2024).

Ervaringen met opvolging van het beraad

Er was tijdens het beraad nog geen duidelijke aanpak voor het proces van opvolging van de adviezen (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023). Deelnemers stelden hier vragen over tijdens het burgerberaad.

Voor deelnemers was het tijdens de uitvoering van de burgerberaden onduidelijk hoe het proces van opvolging eruit zou gaan zien. Er was ook meer algemeen onbekendheid over hoe een politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces eruit ziet. Daarbij was het voor de leden van de M&K-groep onduidelijk wat hun rol in het proces van opvolging was. Deelnemers van de M&K-groep hebben al doende, samen met het participatieteam, invulling gegeven aan deze rol (Interview M&K-groep, 2024).

In de vragenlijst die na afloop van het burgerberaad onder deelnemers is afgenomen werd de volgende stelling voorgelegd: "Ik heb er vertrouwen in dat de beslispunten van het burgerberaad worden meegenomen in het beleid van de provincie Zuid-Holland." Hier gaf 45% van de deelnemers aan het '(een beetje) eens' te zijn met deze stelling, 36% gaf aan 'neutraal' te zijn en 17% gaf aan het '(een beetje) oneens' te zijn met deze stelling (Intern Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland, 2023). Kortom, bijna de helft van de deelnemers had vertrouwen in de follow-up. De andere helft had weinig of geen vertrouwen of wist niet goed wat ze van de opvolging konden verwachten.

Ervaringen M&K-groep

Leden van de M&K-groep zijn zeer positief over de wijze waarop ze zijn gefaciliteerd door het participatieteam. Het duurde in hun beleving lang voordat de politieke besluitvorming plaatsvond, maar de leden van de M&K-groep waren wel zeer positief over de uiteindelijke besluitvorming door de PS (Interview M&K-groep, 2024).

Leden van de M&K-groep waren minder positief over het contact met Statenleden. Voor sommige deelnemers viel de interesse van Statenleden in het burgerberaad en in de adviezen tegen. De technische sessie op 13 september 2023 was de eerste keer dat er contact was met Statenleden. Verschillende keren werd er een beroep gedaan op de (vrije) tijd en flexibiliteit van deze oud deelnemers bijvoorbeeld omdat de agenda van een vergadering ad hoc werd gewijzigd (Interview M&K-groep, 2024).

Ervaring serieus genomen te zijn?²

De ervaringen tijdens en na afloop van de G1000Zuid-Holland laten zien dat deelnemers zich beleefd en respectvol benaderd hebben gevoeld. In proces was er alle ruimte om inhoudelijke keuzes te maken (waar willen we over praten?). Ook hadden deelnemers mogelijkheden om, binnen de kaders van het G1000 concept, invloed uit te oefenen op de manier waarop er in groepen werd gepraat waaronder de gespreksleiding. De schaduwzijde hiervan was dat sommige deelnemers de indruk hadden dat bijvoorbeeld Statenleden of schrijvers invloed uit konden oefenen op het proces en de uitkomsten. Deelnemers gaven aan tijdens en na afloop van het proces niet altijd voldoende informatie te hebben gehad over het proces en bijvoorbeeld de (inhoudelijke en financiële) kaders van de burgerberaden, waaronder bijvoorbeeld de bevoegdheden van de provincie.

2 In deze concluderende alinea is de theorie van Ervaren Rechtvaardigheid gebruikt om de ervaringen van deelnemers te duiden. Onderzoekers zijn niet bij het burgerberaad aanwezig geweest en hebben zich hierbij veelal gebaseerd op eerder intern uitgevoerd evaluatieonderzoek onder inwoners die zijn ingeloot. De respons hiervan was laag wat met zich meebrengt dat de betrouwbaarheid niet hoog is. 136 (30%) van de ingelote (460) deelnemers hebben de vragenlijst ingevuld. Afgezet tegen de deelnemers die tot de afronding betrokken waren (199) is dit 68% respons.

5.2 Impact op besluitvorming

In deze paragraaf wordt beschreven wat de impact van de adviezen van de burgerberaden is geweest op de politieke besluitvorming. Hierbij gaat het om invloed op 1) beleid, 2) het denken over burgerparticipatie en 3) het strategisch gebruik van de uitkomsten om politieke opvattingen kracht bij te zetten.

Invloed op beleid

Instrumental impact evalueert wat met adviezen gebeurt nadat deze zijn aangeboden aan de organiserende overheidsorganisatie. Hoe wordt er met adviezen omgegaan in het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces? Welk deel van de adviezen wordt overgenomen? Indicatoren voor *instrumental impact* zijn *level of consideration* en *congruence with decisions*.

Level of consideration

Het burgerakkoord is zowel door PS als door GS verschillende malen besproken. Zo werden de adviezen ingebracht tijdens de onderhandelingen over het coalitieakkoord. Het burgerberaad wordt in algemene zin genoemd in het coalitieakkoord. Er wordt niet naar specifieke adviezen verwezen.

Na de start van het nieuwe bestuur moest er een proces van opvolging voor het burgerakkoord vormgegeven worden. PS gaf GS de opdracht om op alle adviezen uit het burgerakkoord te reageren en advies te geven over de behandeling ervan. Nadat GS deze technische ambtelijke analyses had uitgevoerd, gaf zij de verantwoordelijkheid voor de opvolging terug aan PS als opdrachtgever van het burgerberaad.

Tijdens een technische sessie hebben oud-deelnemers, inhoudelijke beleidsambtenaren en Statenleden gesproken over de adviezen. Bij de technische sessie was een afvaardiging van Statenleden (een fractievertegenwoordiger) aanwezig.

PS heeft voornamelijk over het burgerakkoord gesproken en niet over specifieke adviezen of onderdelen. Middels de amendementen 806 en 808 (15 mei 2024) is besloten om een aantal adviezen uit de categorie 'af te wijzen' te veranderen naar de categorie 'gedeeltelijk over te nemen' en 'over te nemen'.

Al met al was de level of consideration aanzienlijk: er is een aantal keer en in verschillende gremia gesproken over de adviezen. Het burgerakkoord is door PS meermaals besproken en GS heeft een grote rol gespeeld in de ambtelijke beoordeling van de adviezen uit het burgerakkoord en de overlap tussen het burgerakkoord en het coalitieakkoord. Met name GS heeft, in opdracht van PS, in detail gereageerd op alle adviezen.

Congruence with decisions

In totaal heeft GS geadviseerd om van de 113 adviezen het burgerakkoord 40 adviezen over te nemen, 50 adviezen gedeeltelijk over te nemen en 23 adviezen af te wijzen. PS heeft besloten om nog iets meer adviezen over te nemen. Na bespreking van het burgerakkoord in de Statenvergadering heeft PS besloten 41 adviezen over te nemen, 52 adviezen gedeeltelijk over te nemen en 20 adviezen af te wijzen. In Tabel 5, 6 en 7 is te zien wat het advies en het definitieve besluit voor behandeling van de adviezen per thematisch burgerberaad was.

TABEL 5. OVERZICHT (GEADVISEERDE) BESLUITVORMING OVER ADVIEZEN VAN HET THEMATISCH BURGERBERAAD WONEN

Thema Wonen		
Besluit over adviezen	Aantal in advies GS	Aantal in definitieve besluit PS
Advies overnemen	16	16
Advies gedeeltelijk overnemen	13	13
Advies afwijzen	11	11

TABEL 6. OVERZICHT (GEADVISEERDE) BESLUITVORMING OVER ADVIEZEN VAN HET THEMATISCH BURGERBERAAD TOEKOMST VAN HET PLATTELAND

Thema Toekomst van het platteland		
Besluit over adviezen	Aantal in advies GS	Aantal in definitieve besluit PS
Advies overnemen	15	15
Advies gedeeltelijk overnemen	22	22
Advies afwijzen	7	7

TABEL 7. OVERZICHT (GEADVISEERDE) BESLUITVORMING OVER ADVIEZEN VAN HET THEMATISCH BURGERBERAAD LEEFBAARHEID, VERKEER EN VERVOER

Thema Verkeer, vervoer en leefbaarheid		
Besluit over adviezen	Aantal in advies GS	Aantal in definitieve besluit PS
Advies overnemen	9	10
Advies gedeeltelijk overnemen	15	17
Advies afwijzen	5	2

Een aanzienlijk deel (93 van de 113) van de adviezen is overgenomen of gedeeltelijk overgenomen door PS. Een nadere toelichting van de (gedeeltelijk) overgenomen adviezen:

Ten eerste, 27 geheel overgenomen adviezen overlaptten volledig met de inhoud van het coalitieakkoord. Ten tweede maakten 20 van de 52 adviezen die gedeeltelijk zijn overgenomen onderdeel uit van lopende of voorgenomen beleidsprocessen. Gedeeltelijk overnemen betekent bijvoorbeeld dat een deel van het advies al wordt uitgevoerd of als input wordt meegenomen voor de ontwikkeling van beleid in de toekomst. Ten derde werden adviezen ook als gedeeltelijk overgenomen aangemerkt wanneer de provincie de intentie onderschrijft, maar het implementeren van een advies niet haalbaar wordt geacht. Een voorbeeld is de toezegging om zich in te zetten voor goedkoper OV. De provincie streeft hiernaar, maar het OV 50% goedkoper maken (zoals het advies in het burgerakkoord staat) is financieel niet haalbaar. Ten vierde, er werden ook adviezen gedeeltelijk overgenomen als de uitvoering (groten)deels niet onder de bevoegdheid van de provincie viel, maar de provincie gaf aan waar mogelijk haar rol te nemen.

Daarnaast zijn in totaal 20 (van de 113) adviezen afgewezen, dit kwam voornamelijk omdat ze niet onder de bevoegdheid van de provincie vielen (18 van de 20 adviezen). De PS heeft besloten deze adviezen onder de aandacht te brengen van de bevoegde bestuurslaag.

Concluderend, gekeken naar de *congruence with decisions* kan worden gesteld dat een groot deel van de adviezen uit het burgerakkoord is overgenomen in (te ontwikkelen) beleid van de provincie. Het ontbreken van bevoegdheid van de provincie was de belangrijkste reden om adviezen niet over te nemen. Omdat veel adviezen overeenkwamen met bestaand of voorgenomen beleid, hebben de adviezen niet geleid tot inhoudelijk ander beleid of nieuwe plannen.

Invloed op het denken over burgerparticipatie

Tijdens de Statenvergadering op 15 mei 2024 bij de bespreking van het burgerakkoord werd er weinig gesproken over de inhoud van de adviezen. Dit is in lijn met het mandaat dat vooraf werd afgegeven. Er werd met name ingegaan op het instrument burgerberaad en de uitvoering van de G1000Zuid-Holland zoals de samenstelling van de deelnemersgroep. Er werden door sommige Statenleden kanttekeningen geplaatst bij de representativiteit van de deelnemersgroep (Statenvergadering 15 mei, 2024). Dit werd bijvoorbeeld onderbouwd door aan te geven dat de uitkomsten niet werden herkend en onvoldoende aansloten bij de opvattingen van hun eigen achterban. Er werd voor gepleit om bij een volgend burgerberaad de representatie beter te waarborgen.

Een groot deel van de fracties in de PS heeft een positieve houding als het gaat om inspraak van burgers en een burgerberaad als instrument om hier invulling aan te geven (Statenvergadering 15 mei, 2024; Interviews Statenleden, 2024). Fracties die minder positief zijn over het instrument, noemen bijvoorbeeld bindende referenda als alternatief voor burgerberaden om een grotere groep inwoners te betrekken.

In het coalitieakkoord is de organisatie van twee nieuwe burgerberaden opgenomen voor deze bestuursperiode. Dit laat zien dat burgerberaden als een kansrijke vorm van participatie worden gezien (Interviews Statenleden, 2024). GS zijn positief over het burgerberaad als vorm van participatie, mits de lessen van de G1000Zuid-Holland mee worden genomen bij de organisatie van het volgend burgerberaad.

Het projectteam burgerberaad G1000Zuid-Holland is uitgegroeid tot een blijvend participatieteam. Door de toegenomen aandacht voor participatie binnen de provincie, mede door het burgerberaad, is er een vast team ambtenaren voor advies en begeleiding in participatieprocessen. Dit team wordt nog verder uitgebreid. Kortom, PS en GS provincie staat positief tegenover burgerberaden als vorm van participatie.

Strategisch gebruik van de adviezen

Tijdens Statenvergaderingen was er vooral aandacht voor het proces van het burgerberaad en het middel op zich, en is de inhoud van het burgerakkoord nauwelijks besproken. Hoewel er veel overlap was tussen de adviezen van de burgerberaden en de speerpunten uit het coalitieakkoord, hebben coalitiepartijen de uitkomsten van de beraden niet gebruikt als steun voor hun standpunten.

Verschillende Statenleden gaven aan dat het ongewenst zou zijn geweest om de adviezen uit het burgerakkoord te gebruiken voor het promoten van hun eigen politieke standpunten. PS heeft zich immers vooraf gecommitteerd aan de uitkomsten. Het zou ongepast zijn de uitkomsten van het burgerberaad te politiseren (Interviews Statenleden, 2023). Kortom, de uitkomsten van het burgerberaad zijn niet strategisch gebruikt door fracties om hun eigen politieke standpunten meer kracht bij te zetten.

Concluderend heeft de G1000Zuid-Holland vooral instrumentele impact gehad. Dit sluit aan bij de doelen die in de verschillende moties werden geformuleerd: PS wilde ervaring opdoen met dit instrument, waarna het proces werd gestart om te komen tot een geschikt onderwerp. Er wordt positief teruggekeken op de burgerberaden en er is, mede door het ontbreken van een duidelijke procedure, veelvuldig over gesproken (PS, GS en tussen ambtenaren en M&K-groep). Dit heeft een positieve invloed gehad op het denken over burgerparticipatie in de provincie. Het getuigt van respect voor deelnemers aan de burgerberaden dat de adviezen niet ter discussie zijn gesteld of voor politiek strategische doeleinden gebruikt. Hoewel de meeste adviezen zijn overgenomen, heeft de G1000Zuid-Holland niet geleid tot nieuw of ander beleid.

6. Lessen van de G1000Zuid-Holland

Dit rapport wordt afgesloten met een korte reflectie op de inzichten uit dit onderzoek naar de G1000Zuid-Holland. Hierbij komen we terug op de centrale vraag in dit onderzoek: Hoe zijn de G1000Zuid-Holland burgerberaden opgezet en uitgevoerd, en wat is hiervan de doorwerking binnen de provincie en bij deelnemers? Wat kunnen we hiervan leren?

6.1 Voorbereiding en opzet van de burgerberaden

PS heeft het burgerberaad als participatievorm geagendeerd in de provincie. In 2021 is een motie ingediend om te verkennen of een burgerberaad een geschikte participatievorm zou kunnen zijn voor de provincie Zuid-Holland. In de periode tot de besluitvorming over de organisatie van het burgerberaad bleef PS een voortrekkersrol vervullen. PS was opdrachtgever voor de G1000Zuid-Holland en ondertekende de partnerovereenkomst met de Stichting G1000. Ook tijdens de uitvoering van de burgerberaden waren Statenleden betrokken. GS stelde zich gedurende het gehele proces van voorbereiding, uitvoering en opvolging afwachting op omdat PS initiator en opdrachtgever was. Ook beleidsambtenaren waren nauwelijks betrokken bij de voorbereidingen.

Bij de voorbereiding van een volgend burgerberaad is het belangrijk dat er brede steun is van PS, GS en de ambtelijke organisatie voor het inzetten van dit participatie-instrument. Steun bij alle betrokkenen is van groot belang vooral voor het proces van opvolging van de uitkomsten en hiermee de impact van een burgerberaad op beleid.

Loting en samenstelling deelnemersgroep

75.000 inwoners van Zuid-Holland ontvingen een uitnodiging voor de burgerberaden. 1504 (2%) van de inwoners die een uitnodiging ontvingen, hebben zich aangemeld. Vervolgens is er een zorgvuldige gestratificeerde vorm van loting uitgevoerd die er toe heeft geleid dat de deelnemersgroep een goede afspiegeling vormde van de inwoners van de provincie wat betreft de kenmerken waarop is geloot.

Van de 460 inwoners die zo zijn ingeloot, namen er 305 (66%) deel aan de startbijeenkomst (burgertop). Van de deelnemers die zijn gestart, heeft 35% het burgerberaad niet afgemaakt. Het is niet bekend of de deelnemersgroep bij de slotbijeenkomst (burgerraad) nog steeds een goede afspiegeling vormde.

De respons op de uitnodiging (2%) was relatief laag³. Zowel de no show bij de start als de tussentijdse uitval zijn hoog in vergelijking met ander provinciale burgerberaden. Er zijn verschillende factoren die hier een rol bij gespeeld kunnen hebben. De lage respons op de uitnodiging kan te maken hebben met onbekendheid van de provincie, maar ook met de wijze van uitnodigen (niet op naam maar op adres). Bij de no show bij de startbijeenkomst kan de bereikbaarheid (met OV) van de drie locaties een rol hebben gespeeld net als het winterweer. Tot slot is de hoge uitval tussentijds een indicatie voor een lage betrokkenheid van een deel van de deelnemers. In de opzet van G1000-burgerberaden wordt van deelnemers verwacht dat ze minimaal aan de start- en slotbijeenkomst deelnemen. De tussenliggende, verdiepende bijeenkomsten zijn facultatief. Dit kan met zich mee hebben gebracht dat deelnemers hun deelname als enigszins vrijblijvend hebben gezien. De omvang van de deelnemersgroep tijdens de verdiepende bijeenkomsten is ongeveer gelijk gebleven.

Bij een volgend burgerberaad is het belangrijk om bij de loting aandacht te besteden aan zowel demografische als discursieve representatie. Bij discursieve representatie gaat het erom dat alle relevante perspectieven op een vraagstuk aan bod komen in een burgerberaad.

Mandaat

Er is een helder mandaat vastgelegd door PS en bekrachtigd in de samenwerkingsovereenkomst met de Stichting G1000. PS heeft vooraf aangegeven "zich te committeren aan de uitkomsten van het burgerberaad waarbij PS zich het recht voorbehoudt om voorstellen beargumenteerd af te wijzen." Verder heeft PS meegegeven dat "de uitkomsten van een burgerberaad meegenomen kunnen worden in de onderhandelingen voor een nieuwe coalitie." (Motie 1094, p. 1).

Inhoudelijke randvoorwaarden

Na de besluitvorming over het organiseren van een burgerberaad zijn, in overleg tussen Stichting G1000 en PS, drie onderwerpen vastgesteld en is de vraagstelling geformuleerd. In aanvulling hierop zijn verder geen inhoudelijke kaders meegegeven aan de deelnemers van het burgerberaad. Denk bijvoorbeeld aan aansluiting bij bestaand beleid, criteria met betrekking tot juridische, financiële en praktische haalbaarheid, of een tijdslijn voor de adviezen. Ook zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de provincie (ten opzichte van andere bestuurslagen) niet meegegeven als kader voor de advisering door het burgerberaad.

Praktische randvoorwaarden

Er zijn drie burgerberaden over verschillende onderwerpen en op verschillende locaties uitgevoerd in de periode voor de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2023. Hiervoor is gekozen zodat de adviezen van de burgerberaden meegenomen konden worden in het coalitieakkoord na de verkiezingen. Er was 150.000 euro uitvoeringsbudget beschikbaar. Dit bracht met zich mee dat er drie maanden waren voor de voorbereiding van drie burgerberaden.

3 Respons op loting Burgerberaad provincie Gelderland (5%) en provincie Drenthe (5,5%).

Dit is erg weinig tijd om drie burgerberaden op een zorgvuldige manier voor te bereiden. Doorgaans wordt zes maanden gezien als minimale voorbereidingstijd voor één burgerberaad (OECD, 2020).

In acht genomen dat dit de eerste keer was dat de provincie een burgerberaad heeft georganiseerd en dat het projectteam nog niet op volle sterkte was, was het te ambitieus om drie burgerberaden in deze korte tijd te organiseren. Het is vooral door de inzet van het projectteam burgerberaad en Stichting G1000 dat de burgerberaden succesvol zijn uitgevoerd.

Onderwerp en vraagstelling

Er zijn drie onderwerpen vastgesteld waar een open vraag aan werd gekoppeld. Wonen, Toekomst van het platteland en Leefbaarheid, verkeer en vervoer. De vraagstelling die aan deelnemers werd voorgelegd was: "Wat vind jij dat er anders moet in Zuid-Holland?"

De open vraagstelling bood deelnemers veel ruimte om inbreng te leveren. In combinatie met het ontbreken van inhoudelijke kaders en onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de provincie heeft dit eraan bijgedragen dat 1) er veel adviezen zijn geformuleerd, 2) dat deze adviezen vrij algemeen van aard waren en 3) dat 15% van de adviezen niet binnen de bevoegdheid van de provincie viel.

Bij de voorbereiding van een volgend burgerberaad is het belangrijk om bij het vaststellen van het onderwerp en de vraagstelling de criteria te hanteren die hiervoor zijn opgesteld (o.a. OECD, 2021). Bij het vaststellen van het onderwerp, de vraagstelling en de inhoudelijke randvoorwaarden, moet de balans gezocht worden tussen houvast bieden aan deelnemers door het geven van kaders en ruimte bieden voor eigen inbreng. De keuzes die hierbij worden gemaakt hebben invloed op welke inwoners zich aan zullen melden en op de impact van de adviezen. Tot slot zijn er ook op provinciaal niveau voldoende complexe en omstreden vraagstukken waar burgers graag bij betrokken worden.

6.2 Verloop van de burgerberaden

Deliberatie

Eigenaarschap bij deelnemers is een belangrijk kenmerk van het burgerberaad als vorm van participatie. Stichting G1000 heeft een eigen visie op burgerberaden die terugkomt in haar aanpak. Het eigenaarschap van deelnemers voor proces en inhoud van het burgerberaad en gelijkwaardigheid in de samenwerking met de opdrachtgever staat hierin centraal. Dit betekent dat deelnemers bepalen over welke onderwerpen ze praten, hoe ze met elkaar overleggen en hoe ze hun adviezen opschrijven. Ook over ondersteuning in de vorm van gespreksleiding of hulp bij het schrijven van adviezen, beslissen deelnemers zelf.

De consequentie hiervan is dat er nauwelijks waarborgen zijn voor de kwaliteit van de deliberatie. De deliberatie is kwetsbaar voor de invloed van experts of toehoorders (zoals politici). Deelnemers aan het burgerberaad waren kritisch over verschillende aspecten van het verloop van de groepsgesprekken.

Studies laat zien dat onafhankelijke, professionele gespreksleiding van groepsgesprekken tussen deelnemers bijdraagt aan de kwaliteit van de deliberatie, adviezen en tevredenheid van deelnemers (Schneidemesser et al., 2023). Wanneer deelnemers meer houvast wordt geboden (afbakening van de vraagstelling, deskundige gespreksleiders, structuur bij de opbouw van adviezen) draagt dit bij aan een beter verloop van een burgerberaad. De afweging tussen praktische uitvoerbaarheid (van de inzet van een groot aantal professionele gespreksleiders) en het borgen van de kwaliteit van de deliberatie zal wel doordacht moeten worden gemaakt.

Verwachtingen na afloop

Deelnemers zijn over het algemeen positief over hun deelname aan de G1000Zuid-Holland. Studies laten echter zien dat zij hun eindoordeel uitstellen totdat helder is wat er met hun adviezen gebeurt (Bleijenbergh, 2021). Het is belangrijk om deelnemers te informeren over de follow-up na de aanbidding van adviezen en de stappen die genomen moeten worden voordat tot implementatie over kan worden gegaan.

Bij de G1000-burgerberaden was tijdens en na afloop nog niet duidelijk hoe het vervolgproces er precies uit zou zien. Mede doordat de PS opdrachtgever was van de burgerberaden moest het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces werkende weg nog worden uitgedacht. Deelnemers aan de burgerberaden waren verrast over de lange doorlooptijd van de besluitvormingsprocessen binnen de overheid.

Bij een volgend burgerberaad is het belangrijk om van tevoren het proces van opvolging in te richten, zodat deelnemers (en beleidsambtenaren) hierover kunnen worden geïnformeerd. Het is belangrijk om deelnemers te schetsen hoe het proces eruitziet en dat de implementatie zomaar een jaar of langer kan duren.

6.3 Opvolging van de burgerberaden

Burgerakkoord: 113 adviezen

In totaal zijn 113 adviezen aangeboden aan de PS. Het merendeel (93) zijn geheel of gedeeltelijk overgenomen of waren al onderdeel van beleid. Van de adviezen die niet zijn overgenomen (20) viel het merendeel niet onder de bevoegdheid van de provincie. De adviezen waren verschillend van aard, formulering en onderbouwing (diepgang). De wisselende kwaliteit van de adviezen maakte dat het niet al te moeilijk was om aansluiting bij bestaand of voorgenomen beleid te

vinden. Een groot deel van de adviezen is geheel of gedeeltelijk opgevolgd, echter zonder dat dit gepaard is gegaan met nieuwe plannen of aanpassingen van bestaand of voorgenomen beleid. Dus hoewel veel adviezen zijn overgenomen is de inhoudelijke impact op het beleid van de provincie niet groot geweest.

De keuzes die worden gemaakt bij de voorbereiding van een burgerberaad hebben invloed ook invloed op de doorwerking van de adviezen in beleid. Hierbij gaat het vanzelfsprekend om de keuze voor het onderwerp, de vraagstelling, mandaat en kaders. Wanneer wordt gekozen voor een onderwerp waar ruimte is voor de inbreng van inwoners, een vraagstelling die is gericht op het oplossen van een urgent maatschappelijk vraagstuk neemt de kans toe dat een burgerberaad inhoudelijke impact heeft op beleid. Ook het faciliteren van het schrijven van adviezen door een deskundige, neutrale gespreksbegeleiders en het aanbieden van een vorm of structuur van adviezen (bijvoorbeeld probleem en onderbouwing hiervan, doel en benodigde acties) draagt bij aan impact.

Proces van follow-up

Er heeft ongeveer veertien maanden gezeten tussen het aanbieden van de adviezen en de besluitvorming over de implementatie in de PS. Er zijn verschillende factoren die het besluitvormingsproces over de adviezen hebben bemoeilijkt. Ten eerste was er vooraf geen procedure uitgedacht voor het proces van opvolging. In het nieuwe coalitieakkoord wordt niet verwezen naar de specifieke adviezen van het burgerakkoord. Wel wordt in meer algemene zin verwezen naar het burgerakkoord en zijn de adviezen onderwerp van gesprek geweest in de coalitieonderhandelingen. Het initiatief en opdrachtgeverschap voor het burgerberaad lag bij PS. Dit bracht vooral in het proces van opvolging onduidelijkheid met zich mee over de te volgen procedure en de rolverdeling hierin tussen GS en PS. Het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces moest werkende weg worden uitgedacht. Na de Provinciale Statenverkiezingen traden veel nieuwe Statenleden aan die het burgerberaad en de aanloop daarnaartoe niet hadden meegemaakt. De onbekendheid bij nieuwe Statenleden leverde logischerwijze opnieuw vragen op over het burgerberaad als instrument en hoe PS zich daartoe had te verhouden.

Beleidsambtenaren zijn voorafgaande en tijdens het burgerberaad nauwelijks betrokken geweest. Lage betrokkenheid en de aard en kwaliteit van de adviezen, bracht met zich mee dat het niet eenvoudig was mogelijkheden te vinden om de adviezen te implementeren. In veel gevallen werd gekozen voor een pragmatische aanpak: adviezen worden meegenomen in reeds geplande beleidsontwikkeling.

Impact op de organisatie

Door PS en GS is het burgerberaad, als instrument en de uitkomsten ervan, verschillende keren uitgebreid besproken. De zoektocht naar een goede inbedding in de politieke en ambtelijke processen bracht met zich mee dat nieuwe contacten zijn gelegd. Het burgerberaad heeft relaties tussen ambtenaren, PS en GS op sommige punten versterkt. De monitor- en

klankbordgroep, de groep deelnemers die opvolging van de uitkomsten volgt, droeg eraan bij dat de omgeving in beeld blijft bij ambtenaren en politici. Kortom, de burgerberaden hebben bijgedragen aan de verbinding van de binnen- en buitenwereld.

Impuls voor burgerparticipatie

Het organiseren van het G1000-burgerberaad heeft eraan bijgedragen dat er structureel aandacht is gekomen voor participatie binnen de provincie. PS en GS zijn positief over het burgerberaad als vorm van participatie. In het coalitieakkoord zijn twee burgerberaden voorzien. Het participatieteam dat begin 2023 nog in de kinderschoenen stond is verder uitgebouwd. Dit team neemt de verankering van participatie binnen de organisatie voor haar rekening, bijvoorbeeld als het gaat om de vereisten die de Omgevingswet daaraan stelt.

Het eerste burgerberaad in de provincie Zuid-Holland is, zeker gelet op de korte voorbereidingstijd, succesvol geweest en was een leerzame ervaring voor de provincie. De lessen die op basis van dit onderzoek zijn geformuleerd voeden het leren over burgerparticipatie en kunnen worden gebruikt bij de organisatie van volgende burgerberaden.

6. Literatuurlijst

Adviescommissie Brenninkmeijer. (2021). Betrokken bij klimaat: Burgerfora aanbevolen. In <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat>.

Bleijenberg, C. E. (2021). In gesprek of utigepaat? Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen. (Doctoral dissertation, SI: sn).

G1000Zuid-Holland (2023). Verantwoording loting inwoners G1000Zuid-Holland. Geraadpleegd van <https://g1000zuidholland.nl/loting/>

G1000Zuid-Holland. (2023, 25 maart). *Provinciaal Burgerakkoord G1000Zuid-Holland. Geraadpleegd van* <https://g1000zuidholland.nl/burgerakkoord-provincie-zuid-holland/>

G1000Zuid-Holland. (2024). Meer over de G1000Zuid-Holland. G1000Zuid-Holland. Geraadpleegd op 3 mei 2024 van <https://g1000zuidholland.nl/over-g1000zuidholland/>

Integrale Statencommissie. (2021, 8 september). *Besluitenlijst van de procedurevergadering van de Integrale Statencommissie van 8 september 2021. Geraadpleegd van* <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/884392>

Jacquet, V., & van der Does, R. (2021). The Consequences of Deliberative Minipublics: Systematic Overview, Conceptual Gaps, and New Directions. *Representation*, 57(1), 131-141. <https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1778513>

Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. Springer Science & Business Media.

Michels, A., & Binnema, H. (2018). Deepening and Connecting Democratic Processes. The Opportunities and Pitfalls of Mini-Publics in Renewing Democracy. *Social Sciences*, 7(11), Article 11. <https://doi.org/10.3390/socsci7110236>

OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Retrieved March 10, 2023 from Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions : Catching the Deliberative Wave | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org)

Provincie Zuid-Holland. (intern document, 2023). *Evaluatierapport burgerberaad G1000Zuid-Holland*.

Provinciale Staten Drenthe. (2024). *Burgerberaad Drenthe. Geraadpleegd van* https://www.drentsparlement.nl/drents_parlement/_burgerberaad_drenthe/

Provincie Gelderland. (2023). *Advies burgerberaad aan bestuur. Geraadpleegd van* https://www.drentsparlement.nl/drents_parlement/_burgerberaad_drenthe/

Provincie Zuid-Holland. (2021, 7 april). *Burgerfora Zuid-Holland [Motie 990]. Geraadpleegd van* <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/955999>

Provincie Zuid-Holland. (2022a, 22 februari). *Beantwoording Motie 990 – Burgerberaad provincie Zuid-Holland [GS brief aan Provinciale Staten]. Geraadpleegd van* <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/968343>

Provincie Zuid-Holland. (2022b, maart). *Burgerberaad provincie Zuid-Holland [Notitie]. Geraadpleegd van* <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/968343>

Provincie Zuid-Holland. (2022c, 15 juni). *Eerste Burgerberaad Zuid-Holland [Motie 1094]. Geraadpleegd van* <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/915542>

Provincie Zuid-Holland. (2022d, 6 september). *Statenvoorstel partnerovereenkomst burgerberaad Stichting G1000.nu en provincie Zuid-Holland [Statenvoorstel]. Geraadpleegd van* <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/963996>

Provincie Zuid-Holland. (2022e, 12 oktober). Statenbesluit partnerovereenkomst burgerberaad Stichting G1000.nu en provincie Zuid-Holland [Statenbesluit]. Geraadpleegd van <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/963996>

Provincie Zuid-Holland. (2022f, 12 oktober). Partnerovereenkomst G1000Zuid-Holland. Geraadpleegd van <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/963996>

Provincie Zuid-Holland. (2023a). Coalitieakkoord provincie Zuid-Holland 2023-207: Krachtig Zuid-Holland. Geraadpleegd van <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/coalitieakkoord-2023-2027/>

Provincie Zuid-Holland. (2023b). Technische (ambtelijke) analyse Leefbaarheid verkeer en vervoer. Geraadpleegd van <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/1121492>

Provincie Zuid-Holland. (2023c). Technische (ambtelijke) analyse Toekomst van het Platteland. Geraadpleegd van <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/1121492>

Provincie Zuid-Holland. (2023d). Technische (ambtelijke) analyse Wonen. Geraadpleegd van <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/1121492>

Provincie Zuid-Holland. (2023e, 20 september). Besluitvorming adviezen Burgerakkoord G1000Zuid-holland [Statenbesluit 7575]. Geraadpleegd van <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/1121492>

Provincie Zuid-Holland. (2023f, 7 november). Analyse overeenkomsten Burgerakkoord en Coalitieakkoord. Geraadpleegd van <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/1121494>

Provincie Zuid-Holland. (2023g, 7 november). GS brief aan Provinciale Staten: Analyse overeenkomsten Burgerakkoord en coalitieakkoord. Geraadpleegd van https://pzh.notubiz.nl/vergadering/1129890#ai_7980608

Provincie Zuid-Holland. (2024a, 5 maart). Statenvoorstel adviezen behandeling Burgerakkoord G1000Zuid-Holland. Geraadpleegd van <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/1149240>

Provincie Zuid-Holland. (2024b, 7 maart). Adviezen behandeling Burgerakkoord Zuid-Holland Leefbaarheid verkeer en vervoer. Geraadpleegd van <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/1149240>

Provincie Zuid-Holland. (2024c, 7 maart). Adviezen behandeling Burgerakkoord Zuid-Holland Toekomst van het Platteland. Geraadpleegd van <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/1149240>

Provincie Zuid-Holland. (2024d, 7 maart). Adviezen behandeling Burgerakkoord Zuid-Holland Wonen. Geraadpleegd van <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/1149240>

Provincie Zuid-Holland. (2024e, 15 mei). Besluitvorming Adviezen behandeling Burgerakkoord G1000Zuid-Holland [Statenbesluit 7643]. Geraadpleegd van <https://pzh.notubiz.nl/vergadering/1149240>

Stichting G1000. (intern document, ongedateerd) Briefing: Schrijvers G1000Zuid-Holland.

von Schneidemesser, D., Oppold, D. & Stasiak, D., (2023) "Diversity in Facilitation: Mapping Differences in Deliberative Designs", *Journal of Deliberative Democracy* 19(1).

Webler, t., Tuler, S., & Krueger, R. O. B. (2001) What is a good public participation process? Five perspectives from the public. *Environmental management*, 27(3), 435.

Bijlagen

Bijlage 1 – Overzicht interviews

Functie/rol	Datum
Statenlid 1	22-05-2024
Statenlid 2	22-05-2024
Statenlid 3	22-05-2024
Statenlid 4	22-05-2024
Organisatie G1000 1	23-05-2024
Organisatie G1000 2	23-05-2024
Ambtenaar participatieteam 1	23-05-2024
Ambtenaar participatieteam 2	23-05-2024
Ambtenaar participatieteam 3	23-05-2024
Ambtenaar participatieteam 4	23-05-2024
Beleidsambtenaar 1	12-06-2024
Beleidsambtenaar 2	12-06-2024
Beleidsambtenaar 3	12-06-2024
Beleidsambtenaar 4	12-06-2024
Deelnemer M&K-groep 1	12-06-2024
Deelnemer M&K-groep 2	12-06-2024
Deelnemer M&K-groep 3	12-06-2024
Deelnemer M&K-groep 4	12-06-2024
Deelnemer M&K-groep 5	12-06-2024
Deelnemer M&K-groep 6	12-06-2024
Deelnemer M&K-groep 7	21-06-2024
Statenlid 5	22-07-2024
Gedeputeerde	05-09-2024
Ambtenaar participatieteam 5	05-09-2024



dehaagsehogeschool.nl



070 - 445 8888



**Mr. P. Droogleverfortuynweg 22
2533 SR Den Haag**