

Inleiding

In de afgelopen jaren zijn er verschillende nieuwe participatievormen en participatiemiddelen uitgevonden of populairder geworden. Zo is er de laatste paar jaar veel maatschappelijk debat over nut en noodzaak van burgerberaden. De kabinetten Rutte III en IV zien juist veel in het zogeheten uitdaagrecht, waar inwoners de mogelijkheid krijgen om uitvoeringstaken van de overheid over te nemen als zij menen het goedkoper, beter of efficiënter te kunnen. Vanwege de lockdowns tijdens de coronacrisis zijn provincies, gemeenten en overheden in het buitenland daarnaast meer gebruik gaan maken van digitale participatiemogelijkheden. Tot slot zijn er ook ontwikkelingen op het gebied van peilingen die overheden houden om een beeld te krijgen van hoe inwoners tegen een vraagstuk aankijken. Er is bij andere provincies, gemeenten en in het buitenland al op meerdere niveaus ervaring met deze participatievormen en -middelen. Daar kan de provincie Noord-Holland op voortborduren.

In deze bundel zijn overzichten gemaakt voor deze vier participatievormen en -middelen. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het burgerberaad en uitdaagrecht als een nieuwe participatievorm die een hele nieuwe werkwijze met zich meebrengt en iets anders vraagt van PS, GS en de ambtelijke organisatie. Anderzijds geldt voor participatiemiddelen als digitale participatie en peilingen dat ze in grote lijnen hetzelfde vragen als de al bestaande vormen van participatie. Ze zijn meer een middel om op een nieuwe manier vorm te geven wat al eens gedaan wordt. Voor de peiling geldt daarnaast nog de vraag of het wel een participatiemiddel is of meer een onderzoeksmiddel. In het desbetreffende overzicht wordt daar dieper op ingegaan. De overzichten geven een algemeen beeld van wat de participatievorm of het -middel is, wat het doel is, wat de voor- en nadelen zijn, wat succesfactoren en aandachtspunten zijn, in welke fase van de beleidscyclus het (idealiter) wordt ingezet en of het iets is dat past bij de bevoegdheden van PS of GS.

De Statenwerkgroep Participatie heeft in het afgelopen jaar uitgangspunten voor participatie geformuleerd. Deze vormen het vertrekpunt voor de participatie die Noord-Holland mogelijk maakt. De uitgangspunten zijn ook van toepassing op het burgerberaad, digitale participatie en peilingen. Ze geven immers richting aan hoe deze participatievormen en -middelen moeten worden gebruikt en welke eisen politiek en bestuur daar aan stellen. Mogelijk moet voor het uitdaagrecht wel de inspraakverordening, waar de uitgangspunten een aanvulling op zijn, worden aangepast als het Wetsvoorstel Versterking Participatie Decentrale Overheden wordt aangenomen in het parlement. Gezien de kritiek van de Raad van State op dit wetsvoorstel, is het op dit moment nog de vraag hoe de wet er in nieuwe vorm uit komt te zien (zie ook: 'Verder lezen', p. 13).

De hier besproken participatievormen en -middelen zijn een aanvulling op al bestaande inspraak- en participatieavonden voor bewoners, keukentafelgesprekken met belanghebbenden en andere vormen van meedenken die gebruikelijk zijn bij de provincie Noord-Holland. Bovendien is participatie als fenomeen weer een aanvulling op al langer bestaande en verder geformaliseerde mogelijkheden voor inwoners om hun meningen of wensen kenbaar te maken, zoals inspreken bij een vergadering van een Statencommissie, zienswijzen indienen, een burgerinitiatief organiseren en een referendumverzoek indienen.

Voor een participatievorm als het burgerberaad of het uitdaagrecht of een participatiemiddel als een peiling is het aan PS of GS om te besluiten om hiermee aan de slag te gaan. Voor digitale participatie zijn er al ambities om een pilot te gaan doen met het platform OpenStad in het kader van de Communicatiestrategie 2019-2023. Mochten er wensen zijn die buiten de scope van de al bestaande digitale participatie-ambities vallen, kunnen ook daar andere accenten gezet worden door PS of GS. De afsluitende bijeenkomst van de Statenwerkgroep van 26 september is een goed moment om uitgebreid met PS, GS en de ambtelijke organisatie stil te staan bij de overwegingen bij de participatievormen en -middelen.

Inhoudsopgave

Overzicht burgerberaad	4
Overzicht uitdaagrecht	6
Overzicht digitale participatie	8
Overzicht peilingen	11
Verder lezen	13

1. Overzicht burgerberaad

Wat is een burgerberaad?

Bij een burgerberaad buigt een groep gelote inwoners die een dwarsdoorsnede van de samenleving is zich over een maatschappelijk vraagstuk. Een belangrijk onderdeel van het burgerberaad is de 'deliberatie' of 'gedachtevorming': dat wil zeggen dat de inwoners zich 'beraden' met behulp van o.a. experts, wetenschappers, ervaringsdeskundigen en factcheckers. Het beoogde effect is dat deze representatieve groep inwoners op basis van hun eigen kennis en ervaring, de nieuw opgedane kennis en ervaring en door dialoog tot een afgewogen advies met aanbevelingen of oplossingen komt.

Wat is het doel van deze participatievorm?

Een burgerberaad is een participatievorm waarbij inwoners politici helpen om besluiten te nemen over ingewikkelde en vaak polariserende onderwerpen. Een burgerberaad is dus geen vervanging van de politiek, maar een aanvulling erop. De deliberatie helpt om gedeelde en gedragen oplossing te vinden voor dossiers waarover de politiek erg verdeeld is. Het kan de betrokkenheid van inwoners vergroten en het vertrouwen in het uiteindelijke besluit versterken omdat dit komt van mensen zoals zichzelf.

Fase:

Een burgerberaad wordt idealiter gebruikt in of zelfs voor de beleidsvormende fase. De uitkomsten kunnen zo een plek krijgen in wetgeving of beleid.

Voordelen:

- Door de uitvoerige gedachtevorming (deliberatie) zal de uitkomst een afgewogen aanbeveling of oplossing zijn met veel oog voor allerlei (uitvoerings)aspecten.
- Gelote inwoners hoeven niet bezig te zijn met de volgende verkiezingen en hebben geen politieke achterban en kunnen dus in theorie gemakkelijker pijnlijke politieke keuzes maken. Ze kunnen meer oog hebben voor gemeenschappelijk welzijn en voor de lange termijn.
- Mits zorgvuldig gedaan, vormen inwoners een betere demografische afspiegeling van de bevolking dan bijvoorbeeld de Tweede Kamer, waar onevenredig veel hoogopgeleiden zitting in hebben.
- Door de verschillende kennis en ervaring van een diverse groep inwoners komen er andere oplossingen dan bij een homogenere groep.
- Afhankelijk van de opzet van het burgerberaad hebben verschillende vormen van kennis en informatie een evenredige plek in de informatievoorziening van het burgerberaad. Denk aan wetenschappelijke inzichten, de wensen van maatschappelijke- en lobbyorganisaties, de zorgen van uitgesproken voor- en tegenstanders én het midden dat minder uitgesproken is. Clubs met het meeste geld voor lobbyisten in Den Haag, hebben zo niet automatisch de meeste toegang.
- Mensen in de samenleving kunnen meer vertrouwen hebben in de gelote inwoners dan in gekozen politici.
- Er is internationaal al veel ervaring met burgerberaden op allerlei niveaus en zodoende zijn er al veel lessen beschikbaar.

Nadelen:

- Niet iedereen kan meedoen aan het burgerberaad. De mate van inspraak is afhankelijk van de kans of je 'ingeloot' wordt. Daarmee verschilt de participatievorm van verkiezingen, waar alle stemgerechtigden aan mee kunnen doen.
- Kleine steekproeven wijken snel af van de gehele populatie. Niet alle relevante verschillen tussen mensen zullen mogelijk weerspiegeld zijn in een burgerberaad.
- Niet iedereen wil meerdere dagen besteden aan het delibereren over een vraagstuk. De keuze om passief te blijven is ook een democratisch recht.
- Met een populatie die een afspiegeling is van de Nederlandse bevolking, heb je niet noodzakelijkerwijs de beleidsvoorkeuren evenredig vertegenwoordigd.

- In pleidooien voor een burgerberaad wordt aangehaald dat gelote inwoners zich niet bezig hoeven te houden met herkozen worden. Maar juist deze aandacht voor herkozen worden kan er ook voor zorgen dat het voorgestelde beleid niet al te zeer uit de pas gaat lopen met wat inwoners willen.

Succesfactoren:

- Een zorgvuldig gestelde vraag die niet te klein en niet te groot is en die binnen het mandaat van de opdrachtgever ligt.
- Een duidelijk mandaat. Dat vereist nog voor het burgerberaad plaats gaat vinden commitment van de politiek aan de uitkomsten en duidelijkheid over wat daarmee gedaan gaat worden en welke voorwaarden daaraan worden gesteld. Zoals: de uitkomsten bespreken, of overnemen of voorleggen aan de bevolking in een referendum wanneer de meerderheid van het burgerberaad zich achter het advies schaart.
- Een onafhankelijke organisatie die het burgerberaad begeleidt. Het proces kan daarnaast nog gecontroleerd worden door een onafhankelijke toezichtcommissie.
- Een ruimhartige dag- en onkostenvergoeding (bijv. vergoeding voor kinderopvang) verhoogt de kans op het meedoen van verschillende bevolkingsgroepen.
- Zorg voor een pakket basisinformatie dat door wetenschappers en andere experts is samengesteld.
- Zorg ervoor dat de informatie voor alle leden van het burgerberaad toegankelijk en transparant is. Niet alle informatie hoeft schriftelijk te zijn. Er kan ook gebruik worden gemaakt van beeldmateriaal of bijvoorbeeld spelvormen die informatie bieden.
- Zorg er ook voor dat de informatie toegankelijk en transparant is voor de rest van de bevolking, zodat die kan controleren wat er gebeurt. De rest van de bevolking kan ook betrokken worden met een vraag waarop antwoorden kunnen worden ingestuurd.
- Maak gebruik van goede en voldoende gespreks- en procesbegeleiders die waarborgen dat iedereen evenveel aan het woord komt en in kan brengen.
- Benader inwoners actief door langs te gaan of te bellen i.p.v. alleen een brief te sturen. Dat verhoogt de kans dat verschillende bevolkingsgroepen meedoen.

Aandachtspunten:

- De aan het burgerberaad voorgelegde vraag dient zorgvuldig te worden gekozen. Er moet voor gewaakt worden dat besluitvorming (impliciet) wordt doorgeschoven naar een burgerberaad. Dat is en blijft voorbehouden aan gekozen volksvertegenwoordigers.
- Er moet voldoende tijd en geld worden vrijgemaakt om een burgerberaad op een zorgvuldige en zinvolle manier te organiseren.
- Verkiezingscampagnes en partijwerking zijn ook een manier om grote delen van de bevolking te informeren over issues en oplossingsrichtingen. In pleidooien voor een burgerberaad wordt vaak negatief gedaan over verkiezingscampagnes, maar aspecten daarvan hebben wel degelijk een positief effect.

Bereikte doelgroepen:

In theorie een demografische dwarsdoorsnede van de samenleving. In de praktijk blijkt dat hoger opgeleide, witte, oudere mannen vaker positief reageren op een uitnodiging om deel te nemen aan een burgerberaad dan andere bevolkingsgroepen. Bij het samenstellen van een burgerberaad via loting helpt het dan ook om met twee rondes te werken, en zodoende veel meer mensen uit te nodigen dan de hoeveelheid die wordt beoogd. Uit de positieve respons op de eerste uitnodiging kan dan een selectie worden gemaakt die een demografische dwarsdoorsnede is. Met meer inspanning (zoals bellen of langsgaan) en vergoedingen is het mogelijk om ook groepen te enthousiasmeren die minder geneigd zijn mee te doen. Ook een reservegroep om bijv. ziekte en andere uitval te ondervangen kan de representativiteit bevorderen.

Van PS of GS:

Een burgerberaad kan zowel op initiatief van PS of GS worden gedaan.

2. Overzicht uitdaagrecht

Wat is het uitdaagrecht?

Het uitdaagrecht, ook wel 'right to challenge', biedt de mogelijkheid aan inwoners om uitvoeringstaken en bijbehorend budget, over te nemen als zij het beter, goedkoper en/of efficiënter kunnen.

Het kabinet Rutte IV wil, net als het vorige kabinet, de gemeente- en provinciewet zo aanpassen dat de inspraakverordening wordt verbreed tot een inspraak- en participatieverordening. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid aan om ook het uitdaagrecht daar in op te nemen. Het advies van de Raad van State bij bijbehorend Wetsvoorstel Versterking Participatie Decentrale Overheden – waar het uitdaagrecht dus onderdeel van is – is erg kritisch (zie ook: 'Verder lezen', p. 13). De Raad vindt onder meer dat de noodzaak voor de wet onvoldoende duidelijk wordt gemaakt en heeft dan ook grote aarzeling of het wetsvoorstel eraan bijdraagt dat de betrokkenheid van burgers bij overheidsbeleid verbetert, alsook het functioneren van de overheid als zodanig.

Wat is het doel van deze participatievorm?

Het doel van het uitdaagrecht is dat inwoners de uitvoeringstaken van overheden kunnen overnemen. Het overnemen van taken en het bijbehorend budget kan leiden tot betere, goedkopere en inventievere dienstverlening en het stimuleert 'eigenaarschap'.

Fase:

Het uitdaagrecht gaat over uitvoeringstaken en bijbehorend budget.

Voordelen:

- Het uitdaagrecht stimuleert de betrokkenheid van inwoners.
- Het uitdaagrecht kan leiden tot goedkopere, efficiëntere en betere uitvoering van overheidstaken.
- Het maakt passend maatwerk mogelijk door lokale kennis en inzet te benutten.
- Het geeft inzicht in of taken voldoende aansluiten bij de lokale behoeften.
- Het kan samenwerking en cohesie in gemeenschappen bevorderen.
- Het kan leiden tot nieuwe samenwerkingen tussen overheden en inwoners.

Nadelen:

- Er lijken op provinciaal niveau maar weinig uitvoeringstaken te zijn die door inwoners kunnen worden overgenomen.
- Op provinciaal niveau hebben uitvoeringstaken al snel een dusdanige reikwijdte dat die gepaard gaan met grote bedragen waardoor er zal moeten worden aanbesteed of sprake zou zijn van oneigenlijke staatssteun.
- Het uitdaagrecht kan een bezuinigingsmaatregel zijn die neergezet wordt als het mogelijk maken van betrokkenheid.
- Het is de vraag in welke mate het uitdaagrecht bijdraagt aan de algehele verbetering van de betrokkenheid van burgers bij de overheid. Het lijkt met name een instrument te zijn voor reeds geïnteresseerde en maatschappelijk actieve burgers.

Succesfactoren

- Beperkte, behapbare uitvoeringstaken op wijk- of lokaal niveau zijn het gemakkelijkst over te nemen door inwoners. Te denken valt bijvoorbeeld aan groenbeheer in de wijk.

Aandachtspunten:

- Het uitdaagrecht vraagt om een zorgvuldige inpassing en uitwerking in beleid waarin duidelijk wordt gemaakt hoe inwoners de provincie kunnen uitdagen en waar zij dan op moeten letten.
- Het is belangrijk dat controle op de kwaliteit van de uitvoering door de uitdagende partij wordt geregeld.
- Het moet voor de omgeving duidelijk zijn dat niet langer de overheid, maar de uitdagende partij (bijvoorbeeld een inwonerscollectief) verantwoordelijk is voor de uitvoering van een – voorheen – overheidstaak. Daarbij blijft een vraagstuk waar inwoners dan terecht kunnen met klachten.

Bereikte doelgroepen:

Het uitdaagrecht legt veel verantwoordelijkheid neer bij de betrokken inwoners. Daardoor is de kans groot dat van het uitdaagrecht vooral gebruik wordt gemaakt door inwoners die al erg geïnteresseerd zijn in de taken van de overheid en die de tijd en middelen hebben om zich hiervoor in te zetten.

Van PS of GS:

Omdat inwoners uitvoeringstaken overnemen van de provincie, valt het uitdaagrecht onder bevoegdheden van GS. Het mogelijk maken van uitdaagrecht op provinciaal niveau, is aan PS. Deze mogelijkheid kan gecreëerd worden door het maken van beleid of het vaststellen van een provinciale verordening.

3. Overzicht digitale participatie

Wat is digitale participatie?

Digitale participatie is het op digitale wijze betrekken van inwoners bij de politiek. Er is een grote verscheidenheid aan vormen. In dit overzicht ligt de focus op het betrekken van inwoners bij beleidskwesties en besluitvorming via online platforms als OpenStad en een middel als Pol.is. Bij een online platform krijgen inwoners de mogelijkheid om te reageren op een vraag die betrekking heeft op hun leefomgeving. Zij kunnen dan bijvoorbeeld ideeën plaatsen, op de ideeën van andere stemmen via het geven van een like, of reacties plaatsen onder zulke ideeën. Via Pol.is kunnen (grote groepen) inwoners in een bepaalde periode over een bepaald onderwerp aangeven of ze het wel of niet eens zijn met stellingen en stellingen toevoegen. Met behulp van een algoritme worden de deelnemers aan de hand van hun stemgedrag geclusterd in stemgroepen van mensen die hetzelfde stemmen. Zo ontstaat uit de diversiteit aan meningen inzicht in waarover men het ééns en oneens is.

Wat is het doel van deze participatievorm?

Het doel van digitale participatie is om via vaak nieuwe digitale mogelijkheden inwoners op een andere manier te betrekken bij beleidsvorming, beleidsuitvoering of andere besluitvorming. Het is in principe dus een aanvulling op al bestaande participatiemogelijkheden, maar het biedt wel nieuwe mogelijkheden.

Fase:

Digitale participatie kan in alle fases van de beleidscyclus worden gebruikt. De mogelijkheden zijn afhankelijk van het doel van de participatie.

Voordelen:

- Digitale participatie biedt nieuwe mogelijkheden om vraagstukken voor te leggen aan (een deel van) de samenleving, in vergelijking met offline mogelijkheden. Dit levert potentieel andere inzichten op die het beleids- en besluitvormingsproces kunnen verrijken. Voorbeelden zijn inzicht in overwegingen van grote groepen inwoners via een middel als Pol.is, of meer directe zeggenschap met buurtbegrotingen via OpenStad, waar ideeën kunnen worden geüpload en op ideeën kan worden gestemd.
- Digitale participatie biedt nieuwe, laagdrempelige mogelijkheden om inwoners een andere mate van zeggenschap te geven en deze mogelijkheid tot invloed kan een positief effect hebben op de relatie tussen inwoners en overheid. Zo ziet Amsterdam dat trajecten waarin participatief begroot wordt meer jongeren trekt vanwege de duidelijke invloed.
- De mogelijkheden van sommige digitale middelen, zoals het 'ranken' van verschillende ideeën, kan een manier zijn om inzicht te krijgen in de wensen en voorkeuren van inwoners zonder te vervallen in een 'voor' of 'tegen'.
- Bij sommige digitale participatievormen is het mogelijk de consequenties van keuzes inzichtelijk te maken, waardoor deliberatie wordt aangemoedigd. In een vragenlijst met keuzes kan met behulp van visualisaties bijvoorbeeld duidelijk worden gemaakt hoe een keuze leidt tot een toekomstige situatie, zodat inwoners dit kunnen meewegen.
- Door de vaak langere looptijd van digitale participatietrajecten, waardoor inwoners langer mee kunnen doen, kunnen andere doelgroepen worden bereikt. Bijvoorbeeld ouders van jonge kinderen die vaak niet kunnen komen als een bewonersbijeenkomst in de avond worden gehouden. Zij kunnen digitaal makkelijker mee doen. Ook lijkt digitale participatie andere doelgroepen aan te spreken zoals jongeren en expats. Hierdoor kunnen andere inzichten verkregen worden. Onderzoek hiernaar is wel ambigu. Ook digitale participatie lijkt vooral hogeropgeleide witte mannen aan te spreken, al zijn ze mogelijk dus jonger.

Nadelen:

- De verwachtingen van een nieuw middel kunnen hoog zijn bij zowel politiek, bestuur, ambtelijke organisatie als inwoners. Het blijft zaak zorgvuldig na te denken over de rol van het middel in de

uiteindelijke besluitvorming. Teleurstellende ervaringen n.a.v. van weinig impact leiden tot verminderde deelname in de toekomst. Verschillende overheidslagen lijken daarbij irrelevant.

- Digitale participatie kan lastiger zijn voor sommige inwoners, zoals digitaal minder vaardige inwoners (waaronder een deel van de oudere inwoners) of laaggeletterden.

Succesfactoren

- Net als bij andere participatie zijn duidelijke en laagdrempelige informatie en heldere kaders belangrijk. Een duidelijke vraag en inzicht in het verloop van het traject en wanneer er wordt teruggekoppeld, dragen daar aan bij. Met name duidelijkheid over wat er gedaan gaat worden met de uitkomsten en dus een link met de representatieve democratie is een enorme succesfactor.
- Digitale participatie kan worden gecombineerd met 'analoge' participatie, waardoor de verschillende doelgroepen en hun inbreng allemaal een plek kunnen krijgen in het participatietraject. Zo kunnen de uitkomsten van digitale participatie besproken worden op inwonersbijeenkomsten. Maar kan ook de mogelijkheid gegeven worden om brieven te sturen aan een postadres zodat digitaal minder vaardige mensen hun inbreng ook kunnen leveren. Een medewerker van de organisatie kan deze dan invoeren.
- Het combineren van verschillende vormen van digitale participatie in verschillende stadia en met andere doelen kan ervoor zorgen dat uiteenlopende doelgroepen worden bereikt. Zo kan een algemene brede discussie voor ideeën zorgen die vervolgens in een later stadium in volgorde van voorkeur geordend kunnen worden.
- Er is al veel kennis over digitale participatie, bijvoorbeeld bij medeoverheden die hier al mee werken, Binnenlandse Zaken en het Rathenau Instituut. Daarop voortborduren zorgt ervoor dat het wiel niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden.
- De inbedding van het gebruik van digitale middelen in participatiebeleid dat aangeeft wat een organisatie wil met participatie zorgt voor duidelijkheid over het doel en wat ermee gedaan gaat worden.
- Digitale participatie is een leerproces. Herhaling, evaluatie en onderzoek zorgen dus voor inzicht in hoe het beter kan. Evenals bij analoge vormen van participatie moet dit wél georganiseerd worden.

Aandachtspunten:

- Technologie is niet neutraal. Het is belangrijk om waarden als transparantie en inclusiviteit te waarborgen bij nieuwe digitale middelen. Zo is er een enorm aanbod aan participatiemiddelen op de markt, maar lang niet alle technologie is bijvoorbeeld *open source* ontwikkeld. Het Rijksbeleid ten aanzien van technologie is 'open source, tenzij'. Dus tenzij er zwaarwegende redenen zijn om het niet te doen, wordt aangemoedigd te kiezen voor open source software. Met open source technologie kunnen (sommige) inwoners nagaan hoe de broncode van software in elkaar zit en hoe bepaalde keuzes bijvoorbeeld gemaakt worden. Ook betekent het open source ontwikkelen van dit soort middelen dat publiek geld de gemeenschap ten goede komt.
- Verschillende digitale middelen vragen om een zorgvuldige afweging over wat op welk moment het meest zinvol is, zoals dat ook bij communicatiekanalen en -middelen het geval is.
- De digitale middelen en de participatietrajecten die er gebruik van maken moeten wel bekend zijn of bekend worden gemaakt zodat mensen de weg ernaartoe weten te vinden.
- Representativiteit bij deelnemers aan digitale participatie is nog steeds een uitdaging. Als de bereikte doelgroepen niet inclusief en divers zijn, is de interesse van beleidsmakers en politici geringer.
- Digitale beveiliging en privacyaspecten zijn belangrijke aspecten bij digitale participatie. Er moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheden van fraude en misbruik.
- Een moderator die de digitale participatie in goede banen leidt, kan de uitkomst ten goede komen. Zeker wanneer een online discussie deel uitmaakt van de digitale participatie kan moderatie van belang zijn. Voor alle participatie geldt: alle deelnemers moet de mogelijkheid worden geboden zich uit te spreken.

Bereikte doelgroepen:

Digitale participatie heeft de potentie andere doelgroepen aan te spreken. Deels komt dat door het middel, deels komt dat door gevolgen van het inzetten van een digitaal middel. Mensen die minder geneigd zijn om

zich voor een groep uit te spreken, doen dit soms sneller als het minder publiek is. En omdat digitale participatietrajecten een langere looptijd hebben, kunnen mensen die bij analoge vormen van participatie verhinderd zouden zijn op hun eigen moment mee doen. Maar ook het doel van de digitale participatie kan andere doelgroepen aanboren. Zo zorgt de directe invloed van buurtbegrotingen bijvoorbeeld voor toegenomen betrokkenheid van jongere inwoners. Tegelijkertijd wijst onderzoek ook uit dat digitale participatie nog steeds veelal hoogopgeleide, witte mannen aanspreekt. Ze zijn wel regelmatig wat jonger.

Van PS of GS:

Omdat digitale participatie veelal beleidsvorming of -uitvoering betreft, is het meestal iets dat door GS kan worden ingezet. Maar PS zou ervoor kunnen kiezen om digitale participatie te gebruiken om, als het ware, de peilstok in de samenleving te steken, bijvoorbeeld met een middel als pol.is.

4. Overzicht peilingen

Wat is een peiling?

Met een peiling wordt onderzocht hoe inwoners denken over een bepaald vraagstuk, een beleidskwestie of oplossingsrichtingen. Idealiter vormt de ondervraagde groep een representatieve afspiegeling van de doelpopulatie, in dit geval de Noord-Hollandse samenleving. Om dat te bereiken zou een aselechte steekproef moeten worden gedaan, maar dat is in de meeste gevallen niet aan de orde gezien de hoeveelheid werk die dat is. Vaak is er een vast panel dat vragenlijsten krijgt voorgelegd, waarmee representativiteit wordt benaderd. Er zijn gemeenten die zelf een panel beheren, maar die zijn vaak verre van representatief. Om die reden wordt in dit overzicht uitgegaan van panels van onderzoeksbureaus.

Wat is het doel van deze participatievorm?

Het doel van een peiling is om de ideeën, gedachten en wensen van inwoners te leren kennen en waar mogelijk een plek te geven in het beleid. De uitkomsten van een peiling kunnen ook nuances aanbrengen doordat een beeld geeft van waar mensen gematigd positief, negatief of het oneens over zijn. Een peiling, al dan niet via een vast panel, kan twee functies hebben. Het kan bedoeld zijn als participatievorm, waarmee inwoners betrokken worden bij wat de overheid doet en zodoende kunnen meedenken met de provincie. Maar vrijblijvender kan het ook ingezet worden als onderzoeksmethode om te achterhalen wat Noord-Hollanders vinden.

Fase:

Een peiling kan gebruikt worden in alle fasen van de beleidscyclus, maar is vooral effectief in de beleidsvoorbereidende of beleidsvormende fase. Dan kunnen de uitkomsten namelijk nog een plek krijgen in het beleid. Daarnaast kan het ook goed in de evaluatiefase worden gebruikt om de vraag te beantwoorden of het beleid effectief is geweest.

Voordelen:

- Een peiling biedt inzicht in wat vele, soms wel miljoenen, mensen vinden, door slechts duizenden te bevragen. In de praktijk is 1000 vaak al genoeg.
- Door het streven een representatieve groep te bevragen, wordt inzicht verkregen in wat een dwarsdoorsnede vindt en niet alleen uitgesproken voor- en/of tegenstanders.
- Met een peiling kunnen meerdere vragen over onderdelen van hetzelfde onderwerp of over verschillende onderwerpen worden gesteld. Zo wordt inzicht verkregen in hoe mensen denken over verschillende aspecten van een onderwerp of meerdere onderwerpen. Daarmee ontstaat een genuanceerd beeld. Een peiling onderscheidt zich zo van bijvoorbeeld een referendum, waar veelal aan de hand van één vraag wordt nagegaan of men voor of tegen een bepaald besluit is.
- Omdat de vragen in een peiling ingeleid kunnen worden met informatie, kunnen deelnemers ook iets leren over de onderwerpen waarover gepeild wordt. Dit kan deliberatie bevorderen.
- Er zijn nieuwe, innovatieve manieren om te peilen die deliberatie stimuleren. Zo kunnen deelnemers met de Participatieve Waarde Evaluatie, die is ontwikkeld door de TU Delft, schuifjes verplaatsen die staan voor beleidsingrepen. Door het verplaatsen wordt meer of minder ingezet op die maatregel en de consequentie wordt zo duidelijk. Bij de nationale klimaatraadpleging was het doel co2-reductie en kon meer of minder ingezet worden op bijvoorbeeld een vleestaks of kernenergie. Zo werd aan de hand van een totaalpakket aan maatregelen duidelijk hoeveel co2 er bespaard werd door een deelnemer.

Nadelen:

- Peilingen zijn bedoeld om een algemeen beeld te krijgen van brede trends, niet om minuscule verschillen in kaart te brengen.
- Steeds meer mensen weigeren mee te doen aan opinieonderzoek en peilingen.
- Een zorgvuldige steekproef is aselekt, waardoor er voor iedereen kans is op deelname. Dat is enorm tijdrovend en wordt vaak niet gedaan voor de meeste peilingen. Daardoor zijn de uitkomsten altijd

betrekkelijk voor sommige doelgroepen, zoals laaggeletterden. Dit geldt ook voor de panels van onderzoeksbureaus. Met statistische methodes kan hiervoor wel worden gecorrigeerd, maar hun beleidsvoorkeuren worden zo mogelijk minder goed meegenomen.

- Bijna alle peilingen gaan via internet, waardoor bepaalde doelgroepen, zoals digitaal minder vaardige inwoners of laaggeletterden, nauwelijks in staat zijn om mee te doen.
- Weten wat mensen vinden betekent niet automatisch weten waarom mensen iets vinden. Uitkomsten kunnen alsnog vragen om duiding. Daarom is het belangrijk om te weten wat het doel van de peiling is en wat er met de uitkomsten van de peiling gedaan gaat worden.

Succesfactoren

- Het is belangrijk dat er ondersteuning is vanuit gekwalificeerde onderzoekers (bijv. van een universiteit of een onderzoeksbureau) zodat er genoeg aandacht zal zijn voor een goede, niet-sturende informatievoorziening, zorgvuldig gestelde vragen en een valide steekproef.
- Voor het vertrouwen in de peiling is een commitment op de uitkomst belangrijk. Het helpt als de politiek of het bestuur aangeeft iets te doen met de uitkomst of er op z'n minst op reageert. Een peiling is in dat geval meer dan een vrijblijvend onderzoek.
- Een peiling kan tegelijk op twee manieren worden gehouden. Eén groep krijgt dan via een representatieve steekproef de peiling. En de andere groep bestaat uit iedereen die mee wil doen en zichzelf kan aanmelden. Daardoor is de uitkomst valide via de representatieve steekproef en kan toch iedereen mee doen. Daarmee kunnen de uitkomsten tussen deze twee groepen ook nog vergeleken worden. Dit is bijvoorbeeld bij de eerdergenoemde klimaatraadpleging gedaan.

Aandachtspunten:

- De grens tussen een peiling als onderzoek en een peiling als participatie is troebel. Soms kan het zinvol zijn om iets simpelweg te onderzoeken via een peiling, zoals in Nederland eigenlijk constant wordt gedaan. Maar wanneer het wordt gepresenteerd als een vorm van participatie, moet er iets gedaan worden met de uitkomst.
- De betrouwbaarheid en validiteit van de uitkomsten n.a.v. technische kwesties als vraagstelling en representativiteit is van groot belang.

Bereikte doelgroepen:

Idealiter wordt met een peiling een dwarsdoorsnede van de samenleving bereikt. En bij een peiling die echt tot doel heeft die dwarsdoorsnede te bereiken, heeft iedereen kans benaderd te worden. Dit is een tijdrovende aangelegenheid die bijvoorbeeld vereist dat mensen thuis opgezocht worden om hen te enthousiasmeren om mee te doen. Vaker wordt echter gebruik gemaakt van de panels van degelijke onderzoeksbureau die een dwarsdoorsnede bij benadering bereiken via weging. Sommige doelgroepen zullen daardoor minder goed vertegenwoordigd zijn. Bovendien betekent het dat de peiling niet toegankelijk is voor iedereen.

Van PS of GS:

Een peiling kan zowel gehouden worden door GS als PS. Als onderzoeksmethode zou het ook door de ambtelijke organisatie kunnen worden gebruikt.

5. Verder lezen

Burgerberaad

- Adviescommissie burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021), *Betrokken bij klimaat: burgerfora aanbevolen*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat>
- Eva Rovers (2022). *Nu is het aan ons*. Amsterdam: De Correspondent Uitgevers.
- Lisa van Dijk (2022). "Burgerberaad kan helpen, maar kan niet toveren".
<https://stukroodvlees.nl/een-burgerberaad-kan-helpen-maar-kan-niet-toveren>
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022). "Kamerbrief over kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid".
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/04/kabinetsinzet-burgerfora-bij-klimaat-en-energiebeleid>
- Tweede Kamer (2022). "Voorstel: mandaat voorbereidingsgroep burgerforum klimaat- en energiebeleid".
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z15163&did=2022D31442>

Uitdaagrecht

- Democratie in Actie (2019). *Samen werken aan het Right to Challenge*. <https://lokale-democratie.nl/file/download/0bc75b2e-8670-4555-bb1d-f4f349e23c60>
- Netwerk Uitdaagrecht (2021). *Kansen voor natuur en landbouw: evaluatie Right to Challenge Natuer mei de Mienskip*
<http://uitdaagrecht.nl/images/nieuws/B%2021%2010%2011%20Natuer%20mei%20de%20Mienskip%20-def02.pdf>
- Raad van State (2022), Advies wetversterking participatie op decentraal niveau
(<https://www.raadvanstate.nl/@121476/w04-20-0175/>)

Digitale Participatie

- Chris Horton (2018). “The simple but ingenious system Taiwan uses to crowdsource its laws”. <https://www.technologyreview.com/2018/08/21/240284/the-simple-but-ingenious-system-taiwan-uses-to-crowdsource-its-laws/>
- Democratie in Actie (2021). *Inspiratiegids Digitale Participatie* <https://lokale-democratie.nl/attachment/entity/8ac56cb8-7394-45c8-b2b6-3f42d2d125a3>
- Digitale Overheid (2022). “Digitale Consensus bereiken via een AI-tool – hoe werkt dat?” <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/innovatie/innovatiebudget/dossierpostcontext/consensus-en-draagvlak-bereiken-via-ai-tool-werkt-dat/>
- Rathenau Instituut (2017). *Online meebeslissen – lessen uit onderzoek naar digitale participatie voor het Europees parlement* <https://www.rathenau.nl/nl/kennisgedreven-democratie/online-meebeslissen>
- Rathenau Instituut (2020). *Initiatieven voor digitale democratie op nationaal niveau – Een internationale vergelijking*. <https://www.rathenau.nl/nl/kennisgedreven-democratie/initiatieven-voor-digitale-democratie-op-nationaal-niveau>
- Rudy van Belkom (2022). “Burgerfora voor klimaat en energie zijn achterhaald. Organiseer inspraak online” <https://www.trouw.nl/a-b3c97160>
- <https://openstad.org/voorbeelden>
- <https://pol.is/home>

Peilingen

- Peilingpraktijken (2021). *Checklist voor peilingen*. <https://peilingpraktijken.nl/wp-content/uploads/2021/05/Checklist-voor-peilingen-versie-4.pdf>
- TU Delft (2021). “Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan”. <https://www.tudelft.nl/tbm/pwe/case-studies/klimaatraadpleging>