

PWE: een methode om voorkeuren voor overheidsbeleid te meten via massaparticipatie

Niek Mouter (n.mouter@tudelft.nl)

Binnenkort start-up met Shannon Spruit

Waarom is burgerparticipatie belangrijk?

- 1. Inhoudelijke reden:** participatie kan leiden tot betere besluiten. Burgers kunnen kennis inbrengen waar experts niet van op de hoogte zijn;
- 2. Normatieve reden:** in een goede democratie worden burgers betrokken bij overheidsbesluiten waar zij (ingrijpende) effecten van ondervinden.
- 3. Instrumentele reden:** goede participatie kan leiden tot draagvlak, acceptatie, legitimiteit en sterker vertrouwen in de overheid.

Klimaatakkoord (80x het woord participatie):

Maar.....Operationalisatie probleem:

- *"Participatie is maatwerk. Daarom schrijft de Omgevingswet niet voor hoe de participatie moet plaatsvinden. De wet geeft het bevoegd gezag en de initiatiefnemer de vrijheid eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces.*
- **Geen inhoudelijke instructies of handvatten.**

Participatiemethoden afgestemd op bepaalde groep

- Mensen met veel tijd;
- Mensen met grote belangen;
- Mensen die het leuk vinden om te participeren/graag spreken in openbaar.

- **Over representatie:** *oudere hoog opgeleide blanke mannen.*





Participatieve Waarde Evaluatie lost dit op

- Methode om voorkeuren voor overheidsbeleid te meten via massaparticipatie.

De kern van een PWE:

1. Burgers worden op de stoel van de bestuurder gezet;
2. Keuzesituatie van de bestuurder wordt nagebootst in online omgeving;
3. Burgers krijgen keuzeopties te zien inclusief effecten van de optie;
4. Ze krijgen een beperking te zien (ze kunnen niet alles kiezen);
5. Ze geven een advies;
6. Ze geven kwalitatieve onderbouwingen voor hun advies;
7. Analyseren van kwantitatieve/kwalitatieve data met geavanceerde methoden.

Meer over de methode op www.tudelft.nl/pwe

PWE vs traditionele bewonersavonden

| | PWE | Offline bijeenkomsten |
|--|---|--|
| Participatiedrempel | <ul style="list-style-type: none">• Laag• 20 – 30 min.• Waar en wanneer je wil | <ul style="list-style-type: none">• Hoog• Specifieke locatie en tijd |
| Aantal deelnemers | <ul style="list-style-type: none">• 1.000 – 30.000 | <ul style="list-style-type: none">• 100 |
| Discussie met andere burgers | <ul style="list-style-type: none">• Niet (kan wel) | <ul style="list-style-type: none">• Je moet in openbaar durven te spreken;• Je moet luisteren naar de emeritus hoogleraar van de TU Delft die alles beter weet. |
| Investing tijd/energie ambtenaren | <ul style="list-style-type: none">• Lage tijdsinvestering | <ul style="list-style-type: none">• Participatie burn-out |

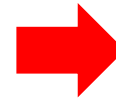
Verschillende doelen



"Voorkeuren van burgers kunnen doorslaggevend zijn."



Kritiek op manier waarop voorkeuren voor corona app worden gemeten.



"Peilingen vragen burgers naar hun mening zonder dat burgers weten waar zij hun mening precies over geven."

"Het is indrukwekkend hoe weinig informatie mensen nodig hebben om tot een weloverwogen keuze te komen."



Participatie

- Faciliteert participatie van grote groepen burgers
- Stille middengroep kan nuance aanbrengen
- Zorgt ervoor dat burgers zich gehoord voelen
- Voorkomt participatiemoedheid



Evaluatie

- Berekent maatschappelijke waarde van beleidsopties op basis van welvaartstheorie
- Geavanceerde analysetechnieken geven representatief beeld
- Argumentenkaart geeft diversiteit aan voorkeuren weer



Communicatie

- Burgers worden zich bewust van de keuzes die de besluitvormer moet maken
- Vergroot begrip onder burgers voor beleidskeuzes
- Helpt besluitvormers om zich in te leven in burgers

Verschillende doelen

Zo, Klaas Dijkhoff, betrek je burgers bij klimaatbeleid

Met een online evaluatie kunnen burgers eenvoudig kenbaar maken welke klimaatmaatregelen hun voorkeur hebben, schrijft *Niek Mouter*. De VVD-fractievoorzitter zou dat moeten weten.

Als wetenschapper kijk ik met stijgende verbazing naar de politieke discussie over het klimaatakkoord. Aan de ene kant levert Klaas Dijkhoff (VVD) terecht kritiek op het feit dat gewone burgers niet betrokken zijn bij de totstandkoming van de ingrijpende maatregelen uit dit akkoord. Als je de wetenschappelijke literatuur erop naslaat, dan kun je op je vingers natellen dat burgers op grote schaal in opstand zullen komen als zij geconfronteerd worden met vergaande maatregelen waarover zij niet hebben kunnen meedenken. De gevolgen zijn dan ook niet te overzien als Ed Nijpels en zijn klimaatafelaars daadwerkelijk gaan proberen om dit 'polderproduct', zoals Dijkhoff het noemt, door de strot van de burgers te duwen.

Het grote probleem is dat Dijkhoff geen enkele oplossing aandraagt om de gewone burger wel op een serieuze manier bij het klimaatakkoord te betrekken. Is zijn oproep dan pure verkiezingsretoriek, of is hij niet op de hoogte van methodieken die gebruikt worden om grote groepen burgers serieus te betrekken bij complexe besluiten? De laatste reden lijkt onwaarschijnlijk. Recentelijk liet minister Cora van Nieuwenhuizen van Infrastructuur

en Waterstaat - partijgenoot van Dijkhoff - 3.000 burgers via een zogenaamde participatieve waarde-evaluatie meedenken over verschillende opties om de waterveiligheid van het Waalgebied te waarborgen. Dit instrument is ook zeer geschikt om burgers te betrekken bij de invulling van het klimaatakkoord.

De essentie van zo'n evaluatie is dat een groot aantal deelnemers (online) een overheidsbudget te zien krijgt, een te behalen doelstelling (49 procent CO₂-reductie in 2030) en een aantal beleidsopties, inclusief de geschatte effecten van die opties. Burgers moeten vervolgens keuzes maken die ervoor zorgen dat dit doel behaald wordt, binnen het te besteden overheidsbudget. Op basis van deze voorkeuren kunnen de maatschappelijke kosten en baten van de verschillende beleidsopties worden vastgesteld. Dat gebeurt met behulp van een economisch model, dat veronderstelt dat burgers meer waarde toekennen aan de (effecten van) beleidsopties die zij kiezen dan aan de (effecten van) beleidsopties die zij niet kiezen. Op basis van de afwegingen van een groot aantal burgers kan het model de maatschappelijke meerwaarde vaststellen van elk van de beleidsopties. Als burgers het te moeilijk vinden om zelf een keuze te maken, dan kunnen zij hun keuze delegeren aan een expert, een poli-



Niek Mouter is transporteconoom en rechtsfilosoof aan de TU Delft.

ticus of een andere burger.

Een voordeel van een participatieve waarde-evaluatie ten opzichte van andere vormen van burgerparticipatie is dat de drempel om deel te nemen relatief laag is. Daardoor kan een grotere groep burgers meebepalen. Daarnaast kan dit instrument bijdragen aan bewustwording. Als burgers ermee aan de slag gaan, worden ze zich bewust van schaarste ('niet alles is mogelijk'), de lastige keuzes die door de overheid moeten worden gemaakt, en de voor- en nadelen van die keuzes, zo leert de ervaring.

De door de klimaatfabels voorgestelde maatregelen bieden samen met de doorrekeningen ervan door de planbureaus alle informatie die nodig is om een participatieve waarde-evaluatie op te zetten: 1. doelstellingen van het beleid; 2. maximaal te besteden overheidsbudget; 3. meerdere beleidsopties; 4. effecten van deze opties.

Vervolgens is het dus aan burgers om in de evaluatie een oordeel te vellen over de juiste mix aan beleidsopties en dus over de manier waarop de lusten en lasten van het klimaatakkoord zouden moeten worden verdeeld.

Ten slotte is het ook verstandig om burgers te vragen in hoeverre de uitkomsten van de evaluatie volgens hen moeten

meewegen in het uiteindelijke besluit. De ervaring blijkt dat de meerderheid burgers vindt dat de uitkomsten van de evaluatie doorslaggevend moeten zijn. Burgers vinden het vooral belangrijk dat zij hun mening kunnen laten horen, dat de uitkomsten van de burgerraadpleging serieus meegewogen in het eindbesluit en dat politici ook uitleggen hoe de uitkomsten zijn meegewogen.

Het uitvoeren van een participatieve waarde-evaluatie - of een andere vorm van massaparticipatie - zorgt ervoor dat de regie van het kabinet en de andere maattaafelaars over de inhoud van het uiteindelijke akkoord afzwakt. Dat is aard een spannende exercitie. Maar het kabinet is dit altijd een veel perspectief dan wanneer het de content over het klimaatakkoord volledig door grootschalige burgerprotesten wordt overschaduwd. Het is daarom belangrijk om te vragen hoe het debat te voeren over vraag hoe het serieus betrekken van gewone burger precies moet worden gericht. Er is geen tijd te verliezen.

Een demo-versie van de participatieve waarde-evaluatie die voor Infrastructuur en Waterstaat wordt gebruikt, vinden via: ienw.participatie-begroting.nl



Participatie

- Faciliteert participatie van grote groepen burgers
- Stille middengroep kan nuance aanbrenge
- Zorgt ervoor dat burgers zich gehoord voelen
- Voorkomt participatiemoeheid



Evaluatie

- Berekent maatschappelijke waarde van beleidsopties op basis van welvaartstheorie
- Geavanceerde analysetechnieken geven representatief beeld
- Argumentenkaart geeft diversiteit aan voorkeuren weer



Communicatie

- Burgers worden zich bewust van de keuzes die de besluitvormer moet maken
- Vergroot begrip onder burgers voor beleidskeuzes
- Helpt besluitvormers om zich in te leven in burgers

Demonstratieversies

Energie:

Sud-West Friesland (1.300): <http://pve.splicedgene.com/sudwest-fryslan>

Utrecht warmtetransitie (600): <https://www.tudelft.nl/tbm/pwe/pwe-basics/case-studies/transitievisie-warmte-gemeente-utrecht/>

Andere PWEs:

Versoepeling coronamaatregelen (30.000): www.tudelft.nl/covidexit

Investeringsprogramma transport (2.500): www.burger-begroting.nl

Investeringsprogramma waterveiligheid (3.000): www.participatie-begroting.nl

RIVM bezuinigen op zorg (1.200): <http://pve.splicedgene.com/RIVM-vergoeding>

Investeren in gezonde levensstijl (1.000): <http://pve.splicedgene.com/pwe-wur>

🔗 HELP

➔ VERGELIJKEN

➔ BEVESTIG KEUZE

punten: 100

Toegekend: 0

Tegood: 100

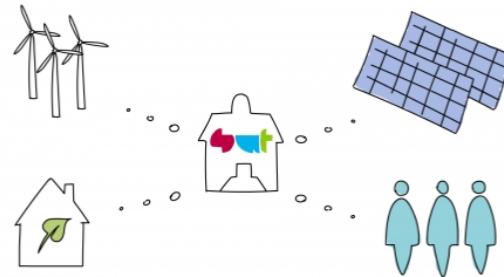
| Naam | Vergelijken | Selectie |
|---|--------------------------|----------------------------|
| 1. De gemeente neemt de leiding en ontzorgt | <input type="checkbox"/> | - 0 + INFO |
| 2. Inwoners doen het zelf | <input type="checkbox"/> | - 0 + INFO |
| 3. De markt bepaalt wat er komt | <input type="checkbox"/> | - 0 + INFO |
| 4. Op een klein aantal plekken grootschalige energieopwekking | <input type="checkbox"/> | - 0 + INFO |
| 5. Inzetten op opslag | <input type="checkbox"/> | - 0 + INFO |
| 6. Energieleverancier van Nederland worden | <input type="checkbox"/> | - 0 + INFO |

1. De gemeente neemt de leiding en ontzorgt



→ BEKIJK DETAILS

De gemeente Súdwest-Fryslân gaat actief aan de slag met het verduurzamen van de energieopwekking. Zij gaat daarbij uit van wat de inwoners nodig hebben. Inwoners worden zoveel mogelijk beschermd tegen overlast door windmolens en andere energie-installaties. Ook zorgt de overheid dat iedereen toegang heeft tot betaalbare energie. Inwoners met een laag inkomen worden gesteund; door subsidies kunnen ook zij duurzame energie opwekken.



- Doel: **Ontzorgen en helpen van inwoners**
- Regie: **Gemeente Súdwest-Fryslân**
- Kosten: **Publieke investeringen (overheden)**
- Baten: **Inwoners, gemeente Súdwest-Fryslân**
- Gevolgen: **Gevolgen tot in de woning**

1. De gemeente neemt de leiding en ontzort

← TERUG NAAR DE SAMENVATTING

De gemeente Súdwest-Fryslân gaat actief aan de slag met het verduurzamen daarbij uit van wat de inwoners nodig hebben. Inwoners worden zoveel mogelijk windmolens en andere energie-installaties. Ook zorgt de overheid dat iedereen inwoners met een laag inkomen worden gesteund; door subsidies kunnen

De gemeente neemt de leiding in de ontwikkeling van nieuwe energieplannen. Er komen programma's om hele wijken en dorpen tegelijk te verduurzamen. De inwoners van Súdwest-Fryslân bepalen de randvoorwaarden voor grootschalige energieopwekking. De gemeente biedt ruimte aan lokale initiatieven. Ze steunt inwoners die met nieuwe ideeën komen. Als die nieuwe initiatieven en ideeën niet leiden tot het halen van de doelstelling (de helft van de elektriciteit duurzaam opgewekt in 2030), zal de gemeente zelf keuzes maken.

Kenmerken

- ▶ De gemeente kan inwoners die weinig te besteden hebben helpen en de winst verdelen. Zo kunnen ook mensen met een kleinere portemonnee duurzame energie opwekken.
- ▶ De energiebehoefte van alle inwoners van Súdwest-Fryslân is niet gelijk. In steden is energie nodig, en op het platteland kan energie gemaakt worden. De gemeente zal lusten en lasten verdelen tussen steden en dorpen.
- ▶ De gemeente heeft niet overal invloed op. Het energiebeleid komt ook van de nationale overheid in Den Haag. Bovendien is er beperkt budget. De gemeente Súdwest-Fryslân kan dus niet iedereen beschermen of helpen.
- ▶ Op deze manier kan de gemeente controle houden over haar energiehuishouding. Energie wordt weer een publiek goed.

- Doel: Ontzorgen en helpen van inwoners
- Regie: Gemeente Súdwest-Fryslân

Innovatie in de energiesector

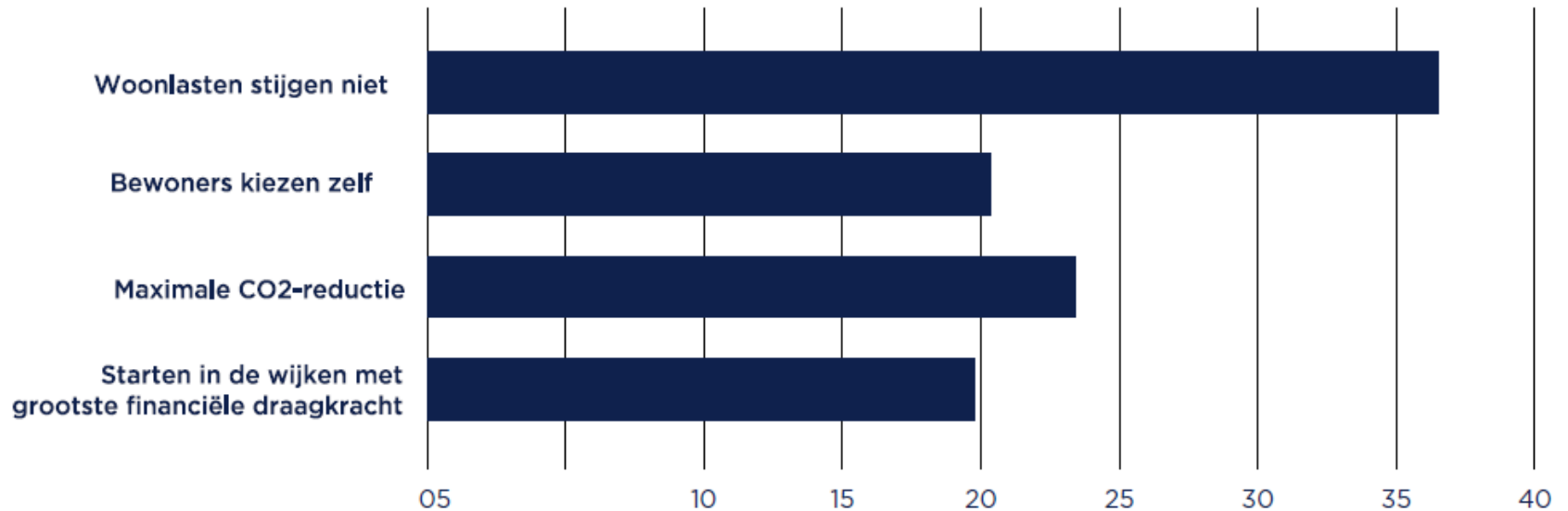
Er zijn voortdurend nieuwe ontwikkelingen op het vlak van duurzame energie en besparing. De rijksoverheid geeft subsidies aan bedrijven en universiteiten om nieuwe ideeën te ontwikkelen. RVO heeft een uitgebreid overzicht gemaakt van mogelijke innovaties in de energiesector. Klik na het openen van de website door op de kaart onderaan om meer te leren over specifieke projecten.



PWE Transitievisie Warmte Utrecht

- **Stap 1:** 100 punten verdelen over vier aanpakken om 30.000 woningen aardgasvrij te maken
- Aanpakken:
 1. Woonlasten stijgen niet;
 2. Bewoners kiezen zelf;
 3. Maximale CO2-reductie;
 4. Starten in de wijken met grootste financiële draagkracht.
- Financiële hulp van de overheid is bij elke aanpak even hoog
- Dit is alleen bij aanpak 1 voldoende om woonlasten niet te laten stijgen.
- **Stap 2:** Keuzes tekstueel toelichten:
- **Stap 3:** Als bewoners dat wilden, konden ze een eigen aanpak samenstellen.
- **Stap 4:** Evaluatie: hoe moet gemeente resultaten gebruiken?

Puntentoekenning



- Voorkeuren bewoners verschillen sterk
- Redelijk wat punten toegekend aan drie aanpakken waarbij bewoners zelf moeten investeren.

Onderbouwing voor puntentoekenning

We hebben bewoners gevraagd om het aantal punten dat ze hebben toegekend aan een aanpak te motiveren.

Waarom is dit nuttig?

- Vergroot begrip waarom bewoners een voorkeur hebben voor een bepaalde aanpak.
- Geeft inzicht in de argumenten die bewoners zullen aanvoeren die het (niet) eens zijn met de keuze van de gemeente.

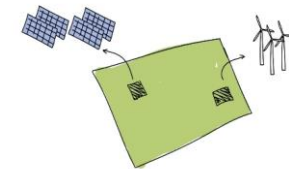
Algemene observaties

- Bewoners noemen dezelfde argumenten ter onderbouwing van verschillende aanpakken
- Woonlasten stijgen niet: efficiënter, meeste draagvlak en eerlijker
- Bewoners kiezen zelf: efficiënter, meeste draagvlak en eerlijker
- Starten in draagkrachtige wijken: efficiënter, meeste draagvlak en eerlijker

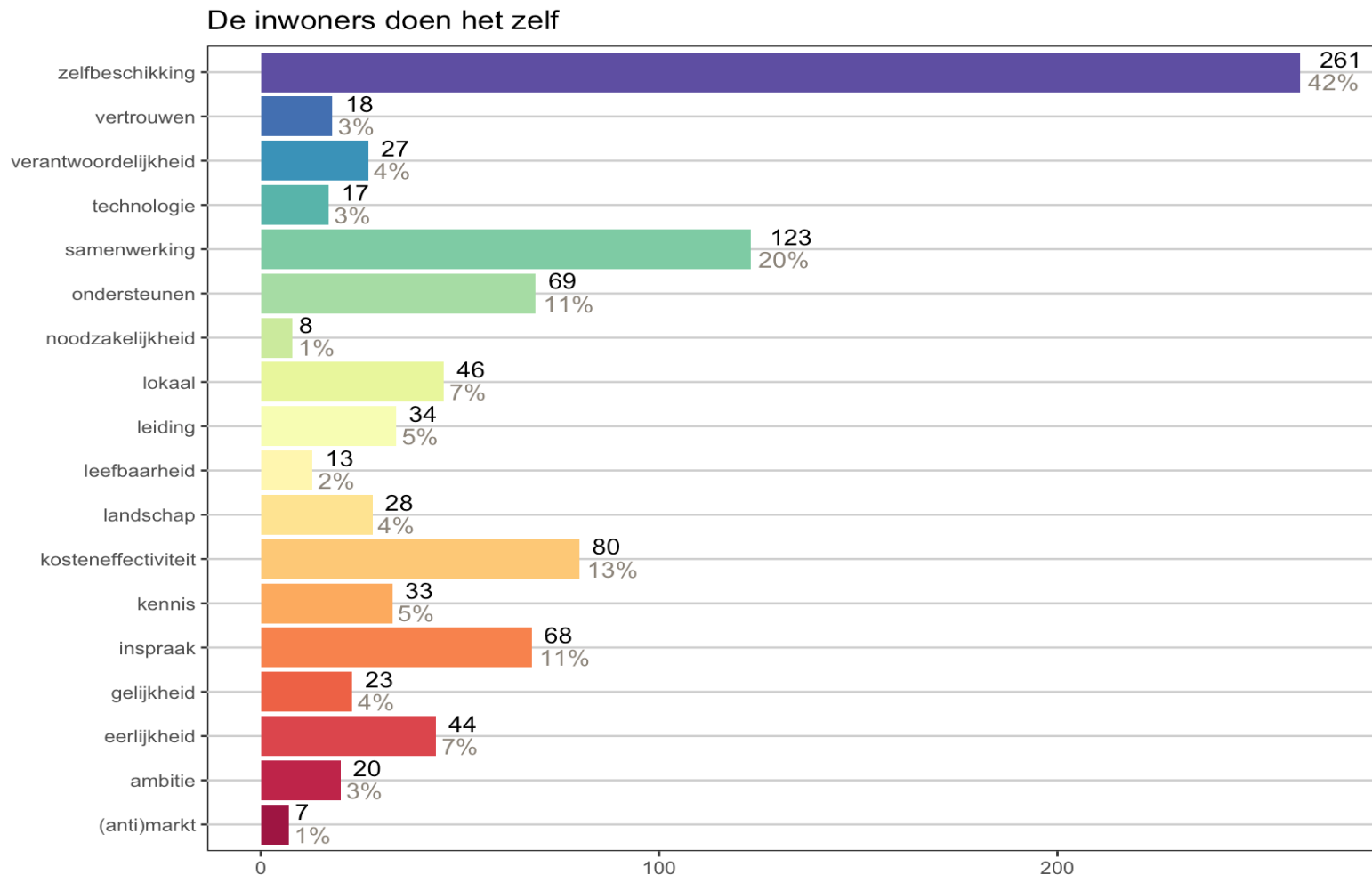
- Onzekerheid op stadsniveau;
- Risico op miscommunicatie;
- Belangrijk om goed te communiceren waarom je denkt dat een oplossing efficiënter is of tot meer draagvlak leidt;
- Adaptief: leren welke aanpak goed scoort op drie criteria en dat meenemen in besluitvorming later stadium.

Motivaties, zorgen en voorwaarden

| Motivaties | Zorgen |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Het verstoort het landschap het minst • Zo voorkom je wildgroei • Minder mensen hebben hier last van • Beter voor het toerisme • Grootschalige energieopwekking kan hier, er is ruimte • Grote schaal is nodig om te verduurzamen • Grootschalige energieopwekking is goedkoper • En is een inkomstenbron voor de regio • Zo hebben meer mensen toegang tot duurzame energie • Het heeft ook technische voordelen voor transport van energie • Het is duidelijk en herkenbaar beleid | <ul style="list-style-type: none"> • Tast het landschap te veel aan • Leidt tot te veel overlast voor mens en natuur • De verdeling is moeilijk te maken, en wellicht niet eerlijk • Kleinschalig is beter • Dit is niet grootschalig genoeg • Dit doen we al, en het is nu genoeg • Dit kan ons stroomnet niet aan, er zijn bijkomende kosten • Zo is het geen collectief project |
| Voorwaarden | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Mits er rekening wordt gehouden met de omgeving • Het gedragen wordt door de omgeving • En de lusten en lasten eerlijk verdeeld zijn • Alleen als het zonne-energievelden zijn, geen windmolens • Alleen voor windmolens, zonnepanelen moeten op daken • Het liefst zo onopvallend mogelijk • Kijk ook naar alternatieve technologie • Mits heel Nederland meer energie zal gaan opwekken | |



Waardenkaarten



Positieve deelnemers

- *"Ik heb echt wat geleerd over de verschillende opties waar de gemeente voor staat, en dat zet me als bewoner ook weer aan het denken."*
- *"Je ervaart de verantwoordelijkheid die de mensen bij de overheid ook ervaren."*
- *"Het heeft me aan het denken gezet, hoe lastig dit soort afwegingen zijn."*
- *"Dit geeft mij meer begrip voor de keuze waar politici en beleidsmakers voor staan."*

Hoeveel gewicht toekennen aan advies?

| | Laagopgeleid | Hoogopgeleid | Totaal |
|--|--------------|--------------|--------|
| De gemeente moet de aanpak kiezen die bewoners het beste vinden | 23% | 5% | 9% |
| De gemeente moet meer waarde toekennen aan het advies van bewoners dan het advies van experts | 20% | 7% | 10% |
| De gemeente moet evenveel waarde toekennen aan het advies van bewoners en het advies van experts | 41% | 46% | 45% |
| De gemeente moet meer waarde toekennen aan het advies van experts dan het advies van bewoners | 14% | 37% | 32% |
| De gemeente moet de aanpak kiezen die experts het beste vinden | 2% | 5% | 4% |

Meer informatie

www.tudelft.nl/pwe

n.mouter@tudelft.nl



99% filmpje over PWE

<https://www.dropbox.com/s/2bz3hlg57wkehu8/PVE-21-09-20-MJ.mp4?dl=0>

Om over na te denken voordat je een PWE uitvoert

1. Wat zijn de doelen die je wilt bereiken?
2. Wie denkt mee over het ontwerpen van de PWE?
3. Waar biedt de PWE input voor?

Laagopgeleiden positiever over PWE!

| Tabel 12 verschil in waardering laagopgeleiden en hoogopgeleiden | niet hoog opgeleid | hoog opgeleid |
|--|---|------------------|
| Ik kreeg genoeg informatie om een keuze te maken | 3.67 | 3.52 |
| Ik ben overtuigd van mijn keuze | 4.08 | 3.86 |
| Ik vind dit een realistisch onderzoek | 3.48 | 3.13 |
| Door deel te nemen aan het experiment ben ik meer te weten gekomen over de keuzes die de gemeente moet maken rond het aardgasvrij maken van woningen | 3.71 | 3.47 |
| Ik vind het een goede zaak dat de gemeente bewoners betreft bij het kiezen tussen aanpakken om woningen aardgasvrij te maken | 4.23 | 4.39 |
| Dit is een goede methode om bewoners te betrekken bij het kiezen tussen aanpakken om woningen aardgasvrij te maken |  3.85 | 3.42 |
| De gemeente moet deze methode vaker inzetten om bewoners te betrekken bij beleidskeuzes |  4.09 | 3.70 |
| Doordat de gemeente op deze manier bewoners betreft, is de uiteindelijke keuze van de gemeente voor mij beter te accepteren | 3.64 | 3.27 |