

Voorstel voor een Heemsteeds burgerberaad

Werkgroep Samen besturen, versie 08-04-2023

Achtergrond

De gemeente heeft in 2021 een Quick Scan Lokale Democratie gehouden. In september en december 2021 zijn de uitkomsten ervan besproken met burgers, belangenorganisaties en politici. Er is een verbeteragenda met 8 punten opgesteld. Daaruit zijn 3 werkgroepen ontstaan: 'Samen besturen', 'Samen aan de slag in de buurt' en 'Hoe vinden we elkaar in 2026' die de verbeterpunten hebben uitgewerkt. De werkgroep Samen besturen is in januari 2022 aan het werk gegaan en heeft zich beziggehouden met onderzoek naar de mogelijkheid van een burgerberaad in Heemstede. Op 22 juni 2022 is tijdens een drukbezochte bijeenkomst in Hageveld gesproken over het instellen van een burgerberaad en is gepolst welke onderwerpen zich eventueel lenen om te bespreken in een burgerberaad. Daar bleek de stemming voor een burgerberaad overwegend positief.

In het Coalitieakkoord 2022-2026 van de gemeente Heemstede - uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma 2022-2026 – staat dat het college ervoor wil zorgen dat zoveel mogelijk Heemstedenaren kunnen meepraten en meebeslissen waar het kan. De ambitie is om nog voor eind 2023 te experimenteren met nieuwe vormen van democratie. Het instellen van een burgerberaad past in deze ambitie.

In deze notitie heeft de werkgroep zijn ideeën over een burgerberaad in de gemeente Heemstede verder uitgewerkt in een concreet voorstel voor de gemeenteraad.

Wat is een burgerberaad?

Een burgerberaad is een betrekkelijk nieuwe vorm van democratie en bedoeld om burgers een stem te geven bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het initiatief is overgewaaid uit Frankrijk en Ierland waar het op nationaal niveau op een succesvolle wijze is uitgevoerd met thema's als klimaatverbetering en nieuwe abortuswetgeving. In Nederland is en wordt in diverse gemeenten geëxperimenteerd met burgerberaden en wordt de instelling ervan inmiddels gestimuleerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken met het project Lokale Democratie.

De aanleiding voor het instellen van een burgerberaad is terug te leiden tot een groeiende afstand tussen de burgers en de overheid. Inwoners voelen zich steeds minder gehoord door politici en het klimaat rondom majeure thema's verhardt zich. Daarbij komt dat steeds minder mensen lid zijn van een politieke partij en hun visie niet via partijkanalen kunnen inbrengen. Hoewel de mogelijkheid bestaat voor reguliere inspraak blijkt in de praktijk dat de drempel voor velen te hoog is om daar gebruik van te maken. Ook ervaren burgers dat de inspraakmogelijkheid vaak in een dusdanig laat stadium van de bestuurlijke besluitvorming wordt aangeboden dat men nog weinig in te brengen heeft. Hierdoor ontstaat een gevoel van schijnparticipatie. Het instellen van een burgerberaad zou in aanvulling op de bestaande inspraakmogelijkheden van toegevoegde waarde kunnen zijn. Juist inwoners en lokale ondernemers weten als geen ander wat er leeft in hun buurt en gemeente. Door hen al in een vroeg stadium te betrekken en serieus te laten meedenken kan de lokale overheid kennis en ervaring in huis halen die nodig is om beleid te ontwikkelen dat aansluit bij en gedragen wordt door de burgers.

Maar waar zit dan die toegevoegde waarde?

1. De kern en de kracht van een burgerberaad is de representatieve vertegenwoordiging van al onze Heemstedse burgers. Een burgerberaad is onafhankelijk en functioneert belangeloos. De deelnemers worden niet gekozen, maar geloot en hoeven daarom geen rekening te houden met een politieke partij of belangengroepering. Zij nemen deel als individu en hebben daardoor oog voor het collectieve belang op de lange termijn.
2. Door optimaal gebruik te maken van de aanwezige kennis en kunde van onze inwoners kan een burgerberaad een brede en onbevangen kijk op een maatschappelijke opgave leveren. Aan de deelnemers wordt gevraagd hun visie te geven over een vraagstuk, met de bedoeling een palet aan gezichtspunten te krijgen die gezien kunnen worden als belangrijke bouwstenen voor toekomstig beleid. Doordat de deelnemers alle inwoners evenredig vertegenwoordigen, kunnen verrassende nieuwe inzichten voor het voetlicht komen.
3. Een burgerberaad levert energie en laat nieuwe wenkende perspectieven en vergezichten zien. Bij een burgerberaad staat het creatief denken voorop. Het bespreken van meerdere opties en opvattingen moet op een harmonieuze wijze in samenhang worden gezien. Het gaat niet om een debat waar men zijn gelijk wil halen, maar om deliberatie, het gesprek en het uitwisselen van standpunten. Niet het uitsluiten van opvattingen maar juist het begrip opbrengen en respect tonen voor meerdere invalshoeken staat centraal.
4. Een burgerberaad is geen besluitvormend orgaan. Het heeft wettelijk geen formele bevoegdheden: de kracht zit voor een groot deel in het proces waarin de adviezen en aanbevelingen tot stand zijn gekomen. Een burgerberaad concurreert niet met de gekozen gemeenteraad, maar vormt een aanvulling op het bestaande democratisch proces.

Voorwaarden voor een goed werkend burgerberaad

Bij een burgerberaad zijn de organisatie en het proces even belangrijk als de uitkomst. Een evenredige vertegenwoordiging, een goede vraagstelling, voldoende basiskennis, gelijkwaardig overleg, goede communicatie, financiële ondersteuning en perspectief op het vervolg, zijn onontbeerlijke ingrediënten voor het slagen evenals een grondige evaluatie achteraf als basis voor eventuele nieuwe burgerberaden.

- *Evenredige vertegenwoordiging*
Selecteer deelnemers op basis van gewogen loting. Zorg dat een burgerberaad bestaat uit mensen die een afspiegeling vormen van de inwoners uit Heemstede gerelateerd aan het onderwerp. Kijk daarbij naar criteria als leeftijd, gender, opleiding, migratieachtergrond en vertegenwoordiging uit alle wijken. Speciale aandacht voor de doelgroep jongeren is belangrijk.
- *Goede vraagstelling*
De vraag die aan het burgerberaad wordt voorgelegd moet open, specifiek en begrijpelijk zijn. Het beschrijft het probleem, maar stuurt niet richting een oplossing. Het moet betrekking hebben op nieuw beleid, niet om draagvlak te creëren voor bestaand beleid. Het onderwerp moet een zekere actualiteitswaarde hebben, een lopend traject niet doorkruisen, de uitvoering moet realistisch zijn en tenslotte niet zodanig complex dat het experiment weinig kans van slagen heeft.

- *Gelijke basiskennis*
De deelnemers moeten zo veel mogelijk beschikken over een gelijke hoeveelheid basiskennis (informatiepakket, deskundige sprekers, etc.)
- *Gelijkwaardig overleg*
Deelnemers moeten de gelegenheid hebben om hun standpunten en visie naar voren te brengen en de verzekering dat er naar hen geluisterd wordt. De inzet van onafhankelijke gespreksleiders kan daar zorg voor dragen.
- *Onafhankelijke en heldere communicatie naar de burgers en andere betrokkenen*
Zorg voor heldere communicatie over de instelling van een burgerberaad. Maak in alle communicatie over het burgerberaad duidelijk dat het burgerberaad onafhankelijk opereert, los van lokale politiek en gemeente. Maak de werking van een burgerberaad transparant en navolgbaar door vooraf, tijdens en na afloop de informatie waaronder de uitkomsten toegankelijk te maken voor alle inwoners en andere betrokkenen.
- *Ambtelijke en financiële ondersteuning*
Stel ambtelijke capaciteit en voldoende financiële middelen beschikbaar voor deskundigen, externe begeleiding, zaalhuur, communicatie, etc.

Organisatie, rollen en verantwoordelijkheden

- *Positie en rol van de raad*
De raad besluit over het houden van een burgerberaad en over het advies dat het burgerberaad uitbrengt. De raad is formeel de opdrachtgever. Het instellingsbesluit omvat vier onderdelen:
 1. Een heldere vraagstelling die maximale ruimte biedt voor het burgerberaad.
 2. Kaders waaraan het advies moet voldoen.
 3. Duidelijkheid hoe de uitkomsten door de raad worden behandeld.
 4. Het beschikbare budget (alsmede de dekking ervan).

Op basis van deze uitgangspunten gaat het burgerberaad aan de slag. Via rapportages wordt de raad lopende het traject geïnformeerd over de procesvoortgang, maar de raad is pas weer aan zet op het moment dat het burgerberaad advies uitbrengt.

Bespreking van het uitgebrachte advies van het burgerberaad vindt plaats tijdens een raadsdebat. Het burgerberaad is daarbij de gesprekspartner. Het uitgangspunt is dat de raad besluit, maar de raad spreekt voor de start van het burgerberaad uit de adviezen in principe te omarmen of beargumenteerd anders te besluiten. Dat betekent dat het advies van het burgerberaad door de gemeenteraad niet zonder argumentatie opzij gelegd kan worden, en daarmee zeer bepalend is voor de keuze die de gemeenteraad uiteindelijk zal maken.

Onderdeel van de besluitvorming is daarnaast ook de vraag óf - en zo ja op welke wijze - het advies nog besproken moet worden met derden en/of er nog op andere wijze inspraak over moet plaatsvinden.

- *Vertegenwoordiging van de raad*
De gemeenteraad is de opdrachtgever van het houden van een burgerberaad en stelt een begeleidingsgroep in die in praktische zin zorgt voor de uitvoering. Daarom heeft de raad ook een rol in de totstandkoming van de begeleidingsgroep. Het gebeurt in de vorm van twee raadsleden die fungeren als vertegenwoordiger van de gemeenteraad. Zij zullen betrokken

worden bij het wervings- en aanstellingsproces van de burgerleden van de begeleidingsgroep. Deze raadsleden zijn als dat nodig is ook gesprekspartner namens de raad voor de begeleidingsgroep.

- *Positie en rol burgerberaad*

Ingegeven door ervaringen wordt uitgegaan van ongeveer 100 deelnemers uit Heemstede. Het burgerberaad acteert in alle zelfstandigheid en bepaalt zelf hoe zij gezamenlijk tot een advies komt. Daartoe behoort onder meer de keuze voor het raadplegen van deskundigen, het aantal bijeenkomsten en de wijze waarop deze plaatsvinden en natuurlijk de inhoud van het gezamenlijke eindadvies.

Het burgerberaad wordt bijgestaan door een extern gespreksleider en een extern expert op het gebied van burgerberaden (die overigens ook in de begeleidingsgroep en het projectteam zit). Vanzelfsprekend kan het burgerberaad via de begeleidingsgroep ook een beroep doen op de leden van het projectteam.

- *Rol en samenstelling van de begeleidingsgroep*

De begeleidingsgroep heeft als opdracht optimale omstandigheden te creëren waardoor het burgerberaad in alle zelfstandigheid en onafhankelijkheid zijn werk kan doen. Daarnaast rapporteert de begeleidingsgroep over de voortgang. De begeleidingsgroep gaat dus niet over hoe het burgerberaad acteert, de inhoud van het advies etc.

De begeleidingsgroep heeft onder meer de volgende taken:

- opstellen en uitvoeren van de *communicatiestrategie*
- maken van *plan van aanpak selectie leden van het burgerberaad* (wijze van loten, zorg voor evenredige vertegenwoordiging, wijze van contact met belangstellenden, hoe ga je om met te veel/te weinig aanmeldingen, etc.)
- *voorbereiden van de bijeenkomsten* van het burgerberaad (ruimte, aanvullende faciliteiten bezien zoals kinderopvang en gebarentolk, verslaglegging, communicatie)
- zorgdragen voor een *inleesdossier* voor de deelnemers
- *eerste gesprekspartner voor BZK en VNG* ten behoeve van de pilot waaraan Heemstede deelneemt
- opstellen van *voortgangsberichten* aan college en raad

De begeleidingsgroep bestaat uit 6 inwoners met daaraan toegevoegd een extern expert burgerberaden en de projectleider vanuit de gemeente. Door middel van een openbare oproep (lokale media en website gemeente) worden inwoners uitgenodigd zich aan te melden. De begeleidingsgroep kiest uit hun midden een voorzitter.

- *Projectteam*

De gemeente stelt een projectteam in die in opdracht van de begeleidingsgroep voorbereidende en uitvoerende werkzaamheden verricht. De projectleider afkomstig van de gemeente richt daartoe een team in met de benodigde expertise.

Een schematisch overzicht van bovengenoemde rollen en verantwoordelijkheden is opgenomen in het slot van deze notitie.

Kosten

Door de werkgroep is mede aan de hand van ervaringen elders, gekeken naar het vereiste budget voor de organisatie van een burgerberaad in Heemstede. Daarbij is uitgegaan van een externe expert

op het gebied van het organiseren van burgerfora. Ook met de begeleiding van de bijeenkomsten van het burgerberaad en het opstellen van het eindadvies is rekening gehouden met hulp van derden. Verder is van belang extra aandacht te schenken aan het onafhankelijke karakter van de communicatie. De bijeenkomsten worden op een aansprekende locatie in Heemstede gehouden. Voor het overige wordt gerekend op inzet van de gemeente. Verwacht wordt dat de kosten voor een eerste burgerberaad maximaal € 75.000 bedragen. Daarbij is geen rekening gehouden met de pilot van BZK/VNG waar Heemstede aan meedoet. Naar verwachting kan gebruik worden gemaakt van landelijke beschikbare hulpmiddelen waardoor de kosten mogelijk lager kunnen uitvallen.

Verkenning van mogelijke thema's en advies onderwerp, vraagstelling en kaders

De werkgroep heeft vorig en dit jaar een brede inventarisatie gemaakt van mogelijke thema's die door een burgerberaad zou kunnen worden behandeld. Daarbij is onder andere gebruik gemaakt van ideeën van geïnteresseerde burgers in de bijeenkomst van 22 juni 2022 in College Hageveld. Alle thema's zijn geanalyseerd en vervolgens aan de hand van de geformuleerde criteria geprioriteerd. Dat heeft uiteindelijk geleid tot twee interessante onderwerpen: energietransitie en afvalinzameling. Inmiddels heeft de commissie Samenleving in haar zienswijze op het onderwerp unaniem gekozen voor "afvalinzameling". Die keuze is mede gebaseerd op het feit dat het onderwerp iedereen in Heemstede aangaat. De werkgroep stelt dan ook voor dit thema onderwerp te maken van het eerste Heemstedse burgerberaad met de in de bijlage 2 behorende vraagstelling en kaders.

Evaluatie

Omdat het in Heemstede gaat om een eerste experiment met een burgerberaad gaat is het van belang goed te evalueren. Hoe is het gegaan? Wat vonden de deelnemers ervan? Wat is er met de inhoudelijke uitkomsten gedaan? Deze evaluatie maakt integraal onderdeel uit van de opdracht. Om de evaluatie zo objectief mogelijk te laten verlopen is het aan te bevelen om voor de start van het burgerberaad criteria voor de evaluatie vast te stellen.

De evaluatie betreft het gehele proces beginnende bij de start van de werkgroep begin 2022 tot en met de besluitvorming door de raad over het advies van het burgerberaad in 2024. BZK/VNG zullen naar verwachting handvatten aanreiken voor de wijze van monitoren en evalueren.

Op basis van de evaluatie besluit de raad óf en zo ja op welke wijze, een burgerberaad in Heemstede onderdeel gaat uitmaken van het participatiebeleid

Experiment

Het Heemsteeds burgerberaad is een experiment en maakt onderdeel uit van het programma lokale democratie. Een experiment waarbij al werkende weg het beraad een definitieve vorm krijgt. Diverse overheden hebben inmiddels ervaring opgedaan met deze nieuwe vorm van burgerparticipatie. Op andere plekken is het gaande of treft men voorbereidingen. Elke gemeente zoekt binnen een aantal inmiddels algemeen aanvaarde principes zijn eigen organisatievorm, afhankelijk van onder meer de schaal en het onderwerp. Voor de begeleidingsgroep ligt hier een opgave om binnen de bestuurlijk vastgestelde kaders waaronder het budget, ook voor Heemstede de passende vorm te vinden.

Van werkgroep naar begeleidingsgroep

De werkgroep, bestaande uit burgers en enkele ambtenaren, heeft met veel enthousiasme het afgelopen anderhalve jaar aan dit voorstel gewerkt. Na het instellen van de begeleidingsgroep en alvast opstarten van enkele andere voorbereidende werkzaamheden, ziet de werkgroep zijn taak als voltooid en wordt daarna ontbonden.

Tot slot

We zien een burgerberaad natuurlijk niet als dé oplossing om de afstand tussen bestuurder en burger te overbruggen, maar wel als een welkome toevoeging om de mening van de inwoners een prominente plek in de besluitvorming in Heemstede te geven. Wat ons betreft het proberen waard.

Werkgroep Samen besturen

08-04-2023

