

Samen Besturen in Heemstede

Evaluatie van de samenwerking tussen bewoners en de gemeente bij het
burgerberaad Afvalinzameling 2024



Hasse van der Veen & Christine Bleijenberg
Lectoraat Public Governance

Colofon

© Januari 2025

Lectoraat Public Governance

Coverfoto: *still* uit een video van Videosnacks, gebruikt met toestemming.

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. De werkgroep Samen Besturen	6
2. De begeleidingsgroep	9
3. Reflectie	12
3.1 Kansen	13
3.2 Uitdagingen	15
Conclusie	18
Literatuur	19

Inleiding

Van maart tot en met juni 2024 heeft de gemeente Heemstede een burgerberaad georganiseerd over afvalinzameling. De voorbereiding en uitvoering van dit burgerberaad is op een unieke wijze tot stand gekomen: bestuurders, ambtenaren én bewoners sloegen de handen ineen om de lokale democratie te verbeteren. Er werd een werkgroep ‘Samen Besturen’, bestaande uit ambtenaren en bewoners¹, ingesteld om de mogelijkheden voor een burgerberaad in Heemstede te onderzoeken. Nadat het door de werkgroep opgestelde voorstel voor een burgerberaad door de gemeenteraad was goedgekeurd, nam een begeleidingsgroep het stokje over. Deze groep ging aan de slag met de organisatie en evaluatie van het burgerberaad. Deze begeleidingsgroep bestond eveneens uit ambtenaren en bewoners. In voorliggend rapport evalueren we deze, voor Heemstede nieuwe, wijze van samenwerken tussen bewoners en de gemeente. Hoe waren de werkgroep en begeleidingsgroep ingericht? En wat waren de kansen en uitdagingen van deze manier van samenwerken?

Aanleiding

Tijdens de bestuursperiode 2018-2022 speelden er in Heemstede verschillende zaken die ertoe leidden dat het samenspel tussen college, gemeenteraad en bewoners niet altijd soepel verliep. Om een basis te leggen voor verbetering voerde de gemeente in 2021 een Quick Scan Lokale Democratie (QLSD) uit naar de stand van de Heemstedse democratie. Aan een gemengde groep betrokkenen (bewoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren) is gevraagd wat er goed ging wat betreft de Heemstedse democratie en wat er beter kon. In reactie op de resultaten van de Quick Scan zijn in 2021 twee bijeenkomsten georganiseerd met bewoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Uit de laatste bijeenkomst zijn drie werkgroepen ontstaan, bestaande uit bewoners, ambtenaren en collegeleden, waaronder de werkgroep ‘Samen Besturen’ (Werkgroep Samen Besturen, 2023). Uit deze werkgroep kwam het voorstel om te experimenteren met burgerberaden om gezamenlijk tot besluiten te komen.

De werkgroep heeft zich vervolgens gericht op het verkennen van het instrument burgerberaad en het uitwerken van een voorstel voor de gemeenteraad voor het organiseren van een burgerberaad. Nadat dit voorstel was goedgekeurd, ging een begeleidingsgroep van start met de inrichting en begeleiding van het burgerberaad. Deze groep kreeg ook de opdracht om het burgerberaad na afloop te evalueren. Deze begeleidingsgroep bestond uit bewoners en ambtenaren, aangevuld met een extern expert op het gebied van burgerberaden.

Het voorliggende rapport doet verslag van de evaluatie van de manier van samenwerken tussen burgers en ambtenaren bij de voorbereiding en uitvoering van het burgerberaad. Daarnaast heeft er ook evaluatieonderzoek plaatsgevonden onder deelnemers van het burgerberaad Afvalinzameling (zie Van der Veen & Bleijenbergh, te verschijnen). De begeleidingsgroep zal, mede op basis van beide evaluatierapporten, een brief opstellen voor de gemeenteraad met haar eigen reflecties op de samenwerking en aanbevelingen voor de toekomst.

¹ Aan het begin was ook een wethouder betrokken. Later, vanwege mogelijke belangenconflicten, niet meer.

Dit onderzoek

Om inzicht te krijgen in de manier van samenwerken tussen burgers en ambtenaren is er documentenanalyse uitgevoerd met behulp van twee databases van zowel de werkgroep als de begeleidingsgroep, bestaande uit onder andere beleidsdocumenten (zoals raadsbesluiten), verslagen van vergaderingen en nota's die beide groepen hebben opgesteld. In aanvulling hierop zijn twee groepsinterviews afgenomen: een met de werkgroep en een met de begeleidingsgroep. Wanneer er niet naar documenten verwezen wordt, is de informatie afkomstig uit deze interviews.

Deze evaluatie van de werk- en begeleidingsgroep vormt een aanvulling op een evaluatieonderzoek onder de deelnemers van het burgerberaad (zie Van der Veen & Bleijenberg, te verschijnen) als onderdeel van een meerjarig door NWO gesubsidieerd onderzoek 'Duurzame burgerberaden: ontwerpprincipes voor professionals'. In dit onderzoek worden ervaringen met burgerberaden in de praktijk en inzichten uit wetenschappelijk onderzoek met elkaar verbonden. De gemeente Heemstede is een van de dertien organisaties die als praktijkpartner deelneemt aan dit onderzoek. De inzichten uit vergelijkend onderzoek tussen Heemstede en andere gemeente worden op een later moment gedeeld.

In het voorliggend rapport staan we eerst stil bij de werkgroep en haar doel, opzet en werkwijze. Vervolgens bespreken we het doel, de opzet en de werkwijze van de begeleidingsgroep. In het laatste hoofdstuk behandelen we de kansen en uitdagingen van deze nieuwe manier van samenwerken tussen burgers en gemeente.

1. De werkgroep Samen Besturen

Doel

Het doel van de werkgroep Samen Besturen was om onderzoek te doen naar de “kansen en mogelijkheden voor een burgerberaad in Heemstede” (Werkgroep Samen Besturen, 18 oktober 2022). Na verloop van tijd heeft de werkgroep deze verkenning omgezet in een voorstel aan de gemeenteraad voor het daadwerkelijk organiseren van een burgerberaad. Op 8 juni 2023 werd er door de raad ingestemd met het voorstel van de werkgroep en is deze verdergegaan met het voorbereiden van vervolgstappen die gezet moesten worden. Zo zorgde de werkgroep voor het werven en aanstellen van leden van de begeleidingsgroep, zodat de begeleidingsgroep vanaf oktober 2023 efficiënt van start kon gaan (Begeleidingsgroep, z.d.a).

Opzet

De werkgroep Samen Besturen was actief van 27 januari 2022 tot en met juli 2023. De werkgroep bestond uit vier bewoners² (onbezoldigd), twee ambtenaren (projectleider en gemeentesecretaris), en aan het begin van het traject was ook de wethouder, verantwoordelijk voor participatie, betrokken. Niet lang na aanvang van de werkgroep heeft de wethouder vanwege mogelijke belangenconflicten ervoor gekozen om zich terug te trekken uit de werkgroep. Zo zaten veel van de potentiële onderwerpen voor het burgerberaad niet in haar portefeuille, waardoor het lastig was om daarover mee te praten. Ook maakte de deelname van de wethouder het voor de werkgroep lastiger om haar onafhankelijkheid van de gemeente te bewaken. Hoewel onafhankelijkheid niet expliciet was benoemd als uitgangspunt voor de werkgroep, werd dit door deelnemers wel belangrijk gevonden voor het goed functioneren ervan.

De samenstelling van de werkgroep is nog een aantal keer gewijzigd. Zo zijn er leden later aangesloten bij de werkgroep, na een bijeenkomst op 22 juni 2022 (zie hieronder), en zijn er ook enkele leden gestopt om uiteenlopende redenen.

De periode waarin de werkgroep actief was, is grofweg in te delen in drie delen:

1. Start van de werkgroep (27 januari – juli 2022):

Na de Quick Scan Lokale Democratie zijn er twee bijeenkomsten georganiseerd waarin de resultaten gepresenteerd en besproken werden met bewoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Na de laatste bijeenkomst zijn er drie werkgroepen opgericht die elk de slag gingen met een onderwerp die te maken had met het versterken van de lokale democratie. De werkgroep Samen Besturen committeerde zich aan het ontwerpen van uitgangspunten voor een burgerberaad. Op 22 juni 2022 is er vervolgens in College Hageveld een bijeenkomst georganiseerd door alle drie de werkgroepen. De werkgroep Samen Besturen heeft hier onder andere geoefend met een mini-burgerberaad. Ook werden er tijdens deze bijeenkomst nieuwe leden geworven voor de werkgroep.

² De samenstelling en het aantal bewoners die aangesloten waren, varieerden gedurende het proces, maar kwamen in grote lijnen overeen met zoals beschreven.

2. Voorbereiden raadsbesluit (juli 2022 – juni 2023):

Na de bijeenkomst in juni 2022 is de werkgroep begonnen met het voorbereiden van een raadsbesluit door middel van het schrijven van een voorstel. Vervolgens heeft de gemeenteraad in een raadsbesluit op 8 juni 2023 de opdracht gegeven voor het organiseren van het burgerberaad.

3. Vervolgstappen na raadsbesluit (juni 2023 – augustus 2023):

Na het raadsbesluit heeft de werkgroep vervolgstappen ondernomen om ervoor te zorgen dat de begeleidingsgroep voortvarend van start kon gaan na de zomer van 2023. Zo hebben zij zich beziggehouden met de werving en aanstelling van leden van de begeleidingsgroep, waaronder een externe expert (Begeleidingsgroep, z.d.a). Deze taken weken af van wat vooraf beoogd was; in eerste instantie zou de werkgroep opgeheven worden na afloop van het raadsbesluit over het voorstel voor het burgerberaad (zie Werkgroep Samen Besturen, 19 april 2023).

Werkwijze

Tussen januari 2022 en augustus 2023 verkende de werkgroep de mogelijkheden voor een burgerberaad in Heemstede. Leden hebben zich gedurende deze periode verdiept in het burgerberaad als participatievorm, ervaringen elders en de randvoorwaarden voor een burgerberaad. De werkgroep heeft in totaal achttien keer vergaderd. Tijdens deze vergaderingen deelden de leden kennis over het instrument, bespraken ze deze en maakten ze keuzes, om vervolgens tussen de vergaderingen door notities of voorstellen op te stellen, die tijdens bijeenkomsten wederom besproken werden. Daarnaast hebben meerdere bijeenkomsten plaatsgevonden met gemeenteraadsleden, waarin informatie en ideeën gedeeld werden door de werkgroep en waarop de raadsleden konden reflecteren. Hierop kon de werkgroep vervolgens voortbouwen bij het schrijven van raadsvoorstellen.

De werkgroep is begonnen met het verkennen van het instrument 'burgerberaad', en de (rand)voorwaarden om dit te doen slagen in Heemstede. Vragen die de werkgroep verkende, waren:

- “Wat is de toegevoegde waarde van een burgerberaad?
- Wat zijn voorwaarden voor een goed werkend burgerberaad?
- Wat zijn mogelijke onderwerpen voor een burgerberaad?
- Wat zou (passend bij de onderwerpen) een mogelijke opzet zijn?
- Met welke kosten moet rekening gehouden worden?” (Werkgroep Samen Besturen, 18 oktober 2022)

Bij het komen tot een potentieel onderwerp voor het burgerberaad, heeft de werkgroep criteria opgesteld, zoals de concreetheid en behapbaarheid van het onderwerp, de ruimte die het biedt voor creativiteit, de actualiteit en urgentie ervan, en of de gemeente er voldoende zeggenschap over heeft (Gemeente Heemstede, 18 oktober 2022). Op basis van deze criteria heeft de werkgroep een longlist van onderwerpen opgesteld, die onder andere genoemd waren door bewoners tijdens de bijeenkomst in College Hageveld van 22 juni 2022 (Werkgroep Samen Besturen, 8 april 2023). Vervolgens werd deze longlist aan de hand van de criteria beoordeeld, wat leidde tot een shortlist van onderwerpen. De shortlist is na afstemming met ambtenaren en nieuwe leden van de werkgroep meerdere malen geüpdatet, waarna er vijf onderwerpen overbleven. Vervolgens is ervoor gekozen om twee van deze onderwerpen te bespreken met enkele leden van de gemeenteraad (Werkgroep Samen Besturen, 25 januari 2023).

Op 31 januari 2023 presenteerde de werkgroep twee onderwerpen aan de raadsleden: 'een veilige en bereikbare Binnenweg' en 'energietransitie'. Tijdens deze bijeenkomst gaven de raadsleden aan dat zij het eerste onderwerp te technisch en lastig vonden in verband met verschillende belangen (Werkgroep Samen Besturen, 31 januari 2023). Daarnaast is door de raadsleden het onderwerp 'afvalinzameling' toegevoegd, dat eerder door de werkgroep vanwege overwegingen omtrent gemeentelijke planning van de longlist was gehaald. Het was de gemeenteraad in het verleden niet gelukt om hier een besluit over te nemen (Gemeente Heemstede, 25 juni 2020; Gemeente Heemstede, 11 februari 2021 en hervatting op 15 maart 2021). Door middel van het burgerberaad kon de visie van de Heemsteedse bevolking geraadpleegd worden op dit onderwerp. Omdat het onderwerp voldeed aan de criteria vond de begeleidingsgroep het een goed idee om dit onderwerp weer op de shortlist te plaatsen. De twee onderwerpen die na het gesprek met de raadsleden overbleven, zijn door de werkgroep aan de commissie Samenleving voorgelegd, en deze heeft gekozen voor het thema afvalinzameling (Gemeente Heemstede, 7 maart 2023). Hiermee kreeg de werkgroep groen licht om toe te werken naar een voorstel aan de gemeenteraad voor het organiseren van een burgerberaad.

Nadat de gemeenteraad op 8 juni 2023 akkoord ging met het voorstel van de werkgroep en het burgerberaad is de werkgroep aan de slag gegaan met een aantal vervolgstappen. Deze bestonden onder andere uit het werven van leden van de begeleidingsgroep, het inrichten van een ambtelijke projectgroep die de begeleidingsgroep zou bijstaan, en het opstellen van een concept-communicatiestrategie en communicatieplan (Werkgroep Samen Besturen, 19 april 2023). Toen de begeleidingsgroep van start ging in oktober 2023 is de werkgroep officieel opgeheven.

2. De begeleidingsgroep

Doel

Het doel van de begeleidingsgroep was om een burgerberaad te organiseren conform proceskaders en uitgangspunten die vooraf door de gemeenteraad vastgesteld waren. Het zorgdragen voor de organisatie van een burgerberaad dat onafhankelijk van de gemeente en de gemeentepolitiek tot stand kwam, was hierbij een belangrijk aandachtspunt (Begeleidingsgroep, 14 december 2023). De begeleidingsgroep was tevens verantwoordelijk voor een gedegen evaluatie van het burgerberaad (Gemeente Heemstede, 8 juni 2023).

Opzet

De begeleidingsgroep bestond uit vijf bewoners van Heemstede (onbezoldigd), een ondersteunende medewerker van de gemeente (trainee)³, de gemeentelijke projectleider van het burgerberaad en een externe expert op het gebied van burgerberaden. Twee van de vijf bewoners en de gemeentelijk projectleider waren eerder lid van de werkgroep Samen Besturen en konden zo continuïteit waarborgen. De andere drie bewoners hadden gereageerd op een advertentie. De advertentie werd opgesteld door de werkgroep en is door de gemeente gedeeld via lokale media en de gemeentelijke website. De werkgroep vroeg een van de leden om de rol van voorzitter op zich te nemen. Met oog op de onafhankelijkheid van het burgerberaad werd een bewoner gevraagd. De gemeentelijk projectleider fungeerde als secretaris. De externe adviseur was niet betrokken bij besluitvorming en had een adviserende rol (Begeleidingsgroep, z.d.a). Na afronding van het burgerberaad is de adviseur nog eenmaal betrokken geweest bij een bijeenkomst met de na afloop ingestelde monitorgroep⁴, waarna zijn opdracht eindigde. De overige leden, met uitzondering van de trainee⁵, zijn actief gebleven in de begeleidingsgroep tot aan de besluitvorming van de gemeenteraad over de evaluatie (Begeleidingsgroep, 19 juni 2024).⁶

De begeleidingsgroep werd ondersteund door een ambtelijke projectgroep. Deze bestond uit de projectleider en ondersteunende medewerker, aangevuld met een communicatieadviseur. Wanneer daar behoefte aan was, werd andere ambtenaren gevraagd om een bijdrage te leveren. Daarnaast fungeerden gedurende de voorbereiding en uitvoering van het burgerberaad twee raadsleden als afgevaardigden en gesprekspartner voor de begeleidingsgroep. Na afloop van het burgerberaad legden de raadsleden deze taak neer. Als laatst werd ook de gehele gemeenteraad, als opdrachtgever van het burgerberaad, door de begeleidingsgroep gedurende het proces geïnformeerd over onder andere de loting en evaluatie van het burgerberaad. De rollen van alle betrokkenen zijn in een schema weergegeven door de werkgroep Samen Besturen (zie figuur 1).

³ Oorspronkelijk was het de bedoeling dat er een vertegenwoordiger van de gemeente betrokken zou zijn.

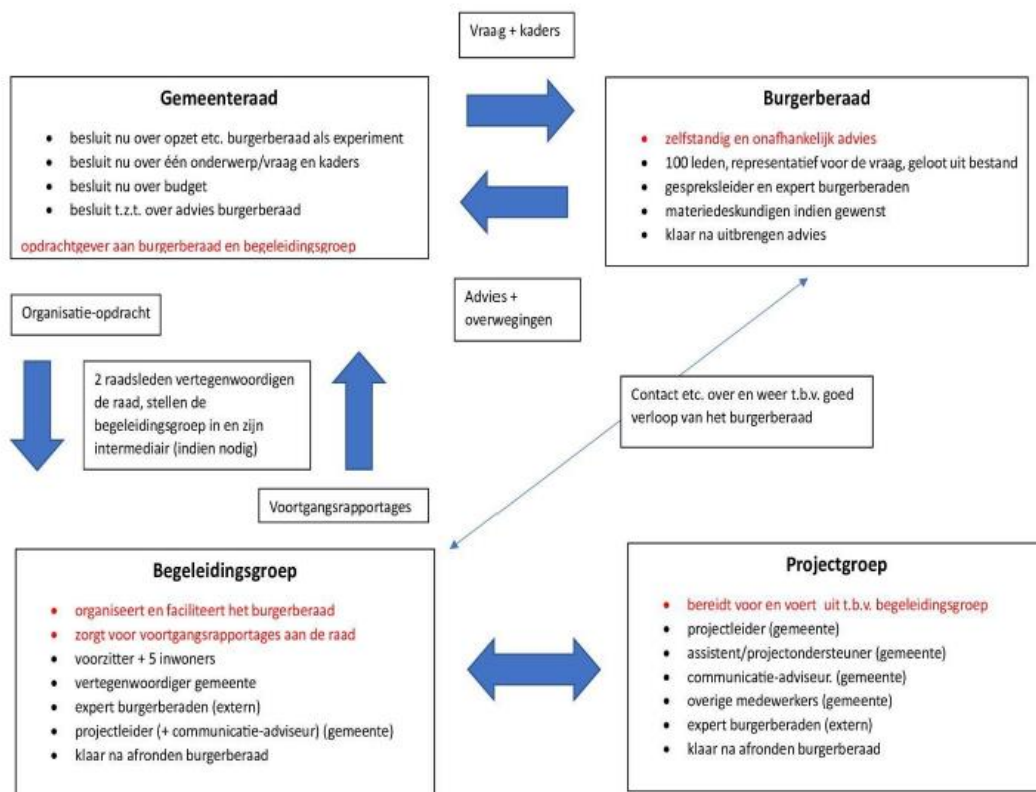
Aanvankelijk was dat ook zo maar diegene is vertrokken bij de gemeente en de plek is niet meer opgevuld. Wel sloot een trainee aan om de projectleider te ondersteunen in de uitvoering.

⁴ De monitorgroep betrof een groep van elf deelnemers van het burgerberaad die zich committeerde aan het volgen van de besluitvorming rondom de adviezen.

⁵ De trainee begon vanaf het najaar van 2024 aan een andere opdracht en was vanaf dan niet meer betrokken bij de begeleidingsgroep. Ze is niet opgevolgd door een andere vertegenwoordiger van de gemeente.

⁶ Omwille van de leesbaarheid van dit rapport schrijven we in verleden tijd, alhoewel de begeleidingsgroep ten tijde van het opstellen van het rapport nog steeds actief is.

In oktober 2023 is de begeleidingsgroep van start gegaan en is deze begonnen aan de opzet van het burgerberaad (Begeleidingsgroep, z.d.a). De groep was onder andere verantwoordelijk voor de communicatiestrategie, het selecteren van de leden van het burgerberaad en het voorbereiden van de burgerberaadbijeenkomsten (Werkgroep Samen Besturen, 8 april 2023). Er werd uitgegaan van een strikte scheiding tussen de verantwoordelijkheid van de begeleidingsgroep en van het burgerberaad, waarbij de begeleidingsgroep verantwoordelijk was voor het 'hoe' (de organisatie van het burgerberaad) en het burgerberaad voor het 'wat' (de adviezen van het burgerberaad) (Gemeente Heemstede, 8 juni 2023).



Figuur 1: Schematische weergave van betrokkenen bij het Heemsteeds burgerberaad. Bron: Werkgroep Samen Besturen, 8 april 2023.

Werkwijze

Tussen de eerste bijeenkomst van de begeleidingsgroep van 18 oktober 2023 en heden (december 2024) is de begeleidingsgroep zeventien keer bij elkaar geweest voor overleg en afstemming. Gedurende de periode dat het burgerberaad voorbereid en uitgevoerd werd, vonden de bijeenkomsten van de begeleidingsgroep ongeveer elke twee weken plaats, behalve tijdens vakantieperiodes. Na afloop van het burgerberaad vonden er - tot het moment van schrijven van dit rapport - geen formele bijeenkomsten van de begeleidingsgroep plaats. Wel was er (online) afstemming over het besluitvormingsproces over de adviezen in de gemeenteraad en het evaluatieonderzoek.

De bijeenkomsten van de begeleidingsgroep werden hoofdzakelijk voorbereid door de ambtelijke projectgroep. Vooraf werden door de projectgroep een agenda en andere stukken, zoals presentaties en notities, doorgestuurd. Gedurende de bijeenkomsten werd er kennis gedeeld, met name door de extern adviseur, op basis waarvan er tijdens de bijeenkomsten

keuzes gemaakt werden. Ook werden de hoofduitgangspunten van notities en andere stukken besproken, zoals plannen op gebied van loting en communicatie. Tijdens de eerst bijeenkomst heeft de begeleidingsgroep afgesproken dat de ambtelijke projectgroep hoofdzakelijk de gemaakte keuzes uitwerkte en dat één of twee leden van de begeleidingsgroep meelazen en voorstellen goedkeurden (Begeleidingsgroep, 18 oktober 2023). Deze ‘subgroep’ had dus het mandaat om keuzes te maken op specifieke vooraf afgesproken onderdelen, zoals bij het schrijven van een uitnodigingsbrief (Begeleidingsgroep, 20 december 2023). Alhoewel vooraf afgesproken was dat één of twee leden met name stukken meelazen en goedkeurden, waren individuele leden van de begeleidingsgroep in de praktijk niet enkel betrokken bij het meelezen, maar waren zij actief betrokken bij het schrijven en uitwerken van de stukken. Ook was het in de praktijk zo dat meerdere of alle leden van de begeleidingsgroep commentaar gaven op specifieke onderdelen, in plaats van één of twee. In sommige gevallen was dit waardevol, in andere gevallen zorgde dit voor vertraging.

Vooraf aan het burgerberaad heeft de begeleidingsgroep zich onder andere beziggehouden met keuzes op gebied van loting, de werving van deelnemers, de begroting, communicatie, evaluatie, en de planning en invulling van de bijeenkomsten van het burgerberaad. Tijdens de periode waarin het burgerberaad plaatsvond, hield de begeleidingsgroep zich met name bezig met het verwerken van de resultaten van de voorgaande bijeenkomst en het voorbereiden van de volgende bijeenkomsten (onder andere contact met experts en gespreksleiders) (Begeleidingsgroep, z.d.b).

Na afronding van het burgerberaad richtte de begeleidingsgroep zich op het vervolgproces: het aanbieden van het eindrapport aan de gemeenteraad samen met het burgerberaad, en op de evaluatie van het burgerberaad. In een speciale, informele bijeenkomst (‘beeldvormende avond’) met de commissie Samenleving, op 2 oktober 2024, heeft een afvaardiging van de begeleidingsgroep samen met een afvaardiging van de monitorgroep de adviezen en het achterliggende proces besproken. Hierna heeft het college van B&W een reactie geformuleerd op de adviezen. Deze reactie is vervolgens in de commissie Middelen van 13 november 2024 besproken. Om vragen van de commissie te beantwoorden waren hierbij de betrokken wethouder aanwezig en een afvaardiging van de monitorgroep en van de begeleidingsgroep. Vervolgens is het eindrapport met de adviezen van het burgerberaad op 28 november 2024 besproken door de gemeenteraad. In de opvolgende periode richtte de begeleidingsgroep zich op het aanbieden van de evaluatie (inclusief voorliggend rapport) aan de gemeenteraad.

3. Reflectie

De gemeente Heemstede is een experiment aangegaan door met bewoners samen te werken en een burgerberaad te organiseren. De manier waarop de gemeente en bewoners hebben samengewerkt bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het burgerberaad is uniek in Nederland. Waar er bij veel lokale burgerberaden sprake is van een trekker, bijvoorbeeld college van B&W of gemeenteraad, is er in Heemstede een burgerberaad georganiseerd waarvan het eigenaarschap vooral bij bewoners lag.

Het belangrijkste positieve resultaat is dat een burgerberaad heeft plaatsgevonden waar deelnemers positief op terugkijken (zie Van der Veen & Bleijenberg, te verschijnen). De gemeente heeft het burgerberaad met beperkte financiële middelen uitgevoerd zonder de organisatie ervan uit te besteden aan een extern bureau. Ook op dit punt onderscheidt Heemstede zich positief van veel andere gemeenten. Dit brengt met zich mee dat de ervaring over het organiseren van een burgerberaad binnen de gemeente wordt opgedaan.

Het resultaat van de samenwerking tussen bewoners en de gemeente is niet alleen een succesvol burgerberaad, maar heeft ook een bredere doorwerking gehad in de gemeente. De manier van samenwerken vroeg van de gemeentelijke organisatie, de gemeenteraad en het college van B&W om buiten de gebaande paden te treden bij de uitvoering en follow-up van het burgerberaad.

Zo lag het opdrachtgeverschap van het burgerberaad lag bij de gemeenteraad. Dit vroeg om een andere rolverdeling en routing, bijvoorbeeld wat betreft de besluitvorming over de adviezen van het beraad. Het was zoeken naar de juiste route en passende rol van het college van B&W om tot besluitvorming te komen. Dit schuurde soms en was niet altijd makkelijk, maar laat zien wat het vraagt van de gemeente om het perspectief van bewoners, deelnemers van het burgerberaad, daadwerkelijk centraal te stellen.

De gelijkwaardige samenwerking tussen bewoners en ambtenaren heeft bijgedragen aan beter begrip over en weer. Waar in gemeenten vaak wordt gesproken *over* bewoners, werkten ambtenaren in dit geval *met* bewoners samen. Ambtenaren zijn zich meer bewust van het perspectief van bewoners, en bewoners hebben op hun beurt meer inzicht gekregen in hoe de gemeente werkt en wat vanuit het perspectief van ambtenaren, bestuurders en raad belangrijk wordt gevonden. De betrokken ambtenaren vormden, mede door hun open houding, de linking pin tussen enerzijds de bewoners betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van het burgerberaad en anderzijds de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.

Deze manier van intensief samenwerken, op basis van gelijkwaardigheid tussen gemeente en bewoners, heeft tot een positief resultaat geleid en brengt ook aandachtspunten met zich mee. In de volgende paragrafen behandelen we de kansen en uitdagingen van het samenwerken in de werk- en begeleidingsgroep.

3.1 Kansen

De aandacht voor rolscheiding en onafhankelijkheid

De werkgroep heeft een solide fundament gelegd waar de begeleidingsgroep en andere betrokken partijen op voort konden bouwen bij het vormgeven en begeleiden van het burgerberaad. Zo heeft de werkgroep uitgebreid nagedacht over een afgebakende de rol- en taakverdeling van alle betrokken partijen en deze in detail uitgewerkt in het voorstel voor de gemeenteraad (zie figuur 1 en Werkgroep Samen Besturen, 8 april 2023).

Daarnaast hebben zowel de werkgroep als de begeleidingsgroep veel aandacht besteed aan het bewaken van de onafhankelijkheid van het burgerberaad, de werkgroep en de begeleidingsgroep. Dit betrof een onafhankelijke relatie tussen werkgroep/begeleidingsgroep en gemeente, burgerberaad en gemeente, maar ook tussen het burgerberaad en de begeleidingsgroep (Begeleidingsgroep, 14 december 2023). Met 'onafhankelijkheid' wordt onafhankelijkheid van de gemeente en gemeentepolitiek bedoeld, zodat de werk- en begeleidingsgroep zelfstandig aan hun opdracht konden werken. In beide groepen is uitvoerig gediscussieerd over de onafhankelijkheid van het burgerberaad en de organisatie ervan. De werkgroep heeft aandacht aan het onderwerp besteed in hun voorstel aan de raad, dat de raad heeft overgenomen (Werkgroep Samen Besturen, 8 april 2023; Gemeente Heemstede, 8 juni 2023). Omdat ook de begeleidingsgroep de onafhankelijkheid van het burgerberaad en de begeleidingsgroep zelf belangrijk vond, is een notitie opgesteld die als leidraad gebruikt kon worden bij het maken van keuzes omtrent onder andere rolscheiding, communicatie en beeldvorming (Begeleidingsgroep, 14 december 2023). In de praktijk bleef het een uitdaging om de onafhankelijkheid te bewaken, onder andere doordat ambtenaren moesten balanceren tussen loyaliteit aan hun werkgever en het borgen van onafhankelijkheid (zie 3.2).

- Om belangeloos te kunnen opereren, is het nodig dat een burgerberaad en de bewoners en ambtenaren die bij de organisatie ervan betrokken zijn onafhankelijk van de gemeente en gemeentepolitiek hun opdracht kunnen uitvoeren. Dit vraagt om heldere afspraken over rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. Tegelijkertijd kan niet alles worden vastgelegd in afspraken. Wanneer er onduidelijkheid ontstaat of de onafhankelijkheid in het geding lijkt te zijn, is reflectie en het herijken van de gemaakte afspraken van belang.

Intensief proces

Zowel de werkgroep als de begeleidingsgroep hebben een intensief proces doorlopen dat zich heeft uitbetaald. Bewoners hebben veel tijd geïnvesteerd in inhoudelijke verdieping en overleg gedurende een langere periode. De doorlooptijd van en inhoudelijke verdieping in het proces heeft geleid tot gefundeerde keuzes, toegenomen vertrouwen van betrokken bewoners in de gemeente, en mogelijk heeft het ook bijgedragen aan het besluit van de gemeenteraad om het voorstel voor het organiseren van een burgerberaad over te nemen.

Op inhoudelijk vlak hebben de werkgroep en de begeleidingsgroep veel tijd gestoken in de verkenning van het instrument burgerberaad, te maken keuzes omtrent de inzet ervan, en de consequenties (plus- en minpunten) van deze keuzes. In de periode dat de werkgroep het instrument verkende, was er nog weinig, voor Heemstede bruikbare, informatie over

burgerberaden en de organisatie ervan. De werkgroep heeft tijdens haar inventarisatie veel kennis opgedaan over zowel buitenlandse als binnenlandse ervaringen met een burgerberaad, waarop gefundeerde keuzes gemaakt konden worden. Daarnaast zijn zowel de werkgroep als de begeleidingsgroep bijgestaan door praktijkexperts met veel ervaring op het gebied van burgerberaden. Het tot zich nemen van deze verschillende vormen van informatie heeft de werkgroep en begeleidingsgroep tijd gekost.

Ook wat betreft de samenwerking tussen bewoners en gemeente was er sprake van een intensief proces. Met name in de werkgroep is aandacht besteed aan het onderlinge vertrouwen. Bij sommige bewoners was er bij de start van de werkgroep sprake van scepsis of wantrouwen richting de gemeente. De werkgroep is hier meermaals met elkaar over in gesprek gegaan. Ook zijn gemeentelijke processen toegelicht aan bewoners en zijn er duidelijke afspraken gemaakt tussen bewoners en ambtenaren. De openheid en eerlijkheid waarmee de ambtenaren en bewoners deze gesprekken zijn aangegaan, hebben geholpen bij het opbouwen van een goede samenwerking.

Daarnaast hebben de werkgroep en begeleidingsgroep veel aandacht besteed aan het contact met de gemeenteraad. Er zijn diverse overleggen (presentaties, vergaderingen) geweest om draagvlak te creëren voor het burgerberaad zelf en de te maken of gemaakte keuzes rondom de organisatie ervan (zie bijvoorbeeld Gemeente Heemstede, 28 maart 2023). De gemeenteraad is meegenomen in verschillende belangrijke momenten gedurende het proces, zoals bij de onderwerpkeuze. Daarnaast is de gemeenteraad uitgenodigd bij (delen van) de start- en slotbijeenkomst van het burgerberaad (Gemeente Heemstede & Burgerberaad Heemstede, 2024). De investering in het contact met de gemeenteraad zal bijgedragen hebben aan het besluit van de raad om het voorstel voor het instellen van een burgerberaad, waaronder het mandaat, over te nemen (Gemeente Heemstede, 8 juni 2023). Dit geldt eveneens voor het besluit om het overgrote merendeel van de adviezen van het burgerberaad over te nemen (zie amendement van D66, PvdA, VVD & GroenLinks, raadsvergadering van 28 november 2024).

- Deze manier van samenwerken aan een burgerberaad vraagt om een forse investering van tijd van bewoners maar ook van ambtenaren. Om tot gefundeerde keuzes te komen, het vertrouwen tussen de betrokken bewoners en de gemeente te versterken, en voor draagvlak te zorgen in de gemeenteraad, is een zorgvuldig proces belangrijk. Dit kan alleen als bewoners bereid zijn om zich gedurende langere tijd in te zetten.
- Bij een eventueel volgend burgerberaad is het niet nodig om opnieuw een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden van burgerberaden. De opgedane kennis en ervaring met het burgerberaad afvalinzameling kunnen worden vastgelegd in een handreiking of notitie. Ondertussen is er ook veel meer informatie beschikbaar over het organiseren van lokale burgerberaden zoals de Handreiking Burgerberaden van de VNG en het ministerie van BZK (Lokale Democratie, 2024). Afhankelijk van de context is het voldoende om een begeleidingsgroep in te stellen voor de organisatie van het burgerberaad.

Samenspel tussen ambtenaren en bewoners

Met name de leden van de begeleidingsgroep ervoeren een prettige en elkaar aanvullende manier van samenwerken tussen de ambtenaren en bewoners. De werkwijze betrof zowel een

gelijkwaardig als een efficiënt proces. Doordat de ambtelijke projectgroep de keuzes voorbereidde en ook betrokken was bij de uitwerking, hoefden bewoners niet al het werk op zich te nemen, terwijl ze wel betrokken waren bij alle belangrijke besluiten. De ambtelijke projectgroep werd door de bewoners als helpend ervaren en niet als sturend.

Een zekere spanning tussen de onafhankelijkheid van de bewoners en de rol van ambtenaren als medewerkers van de gemeentelijke organisatie is echter onvermijdelijk. Dit heeft de werkgroep ook ervaren (zie paragraaf 3.2). Binnen de werkgroep zijn verschillen van inzicht, bijvoorbeeld over de afbakening van rollen, weggenomen door hierover in gesprek te gaan en afspraken te maken (Werkgroep Samen Besturen, 25 januari 2023). De begeleidingsgroep kon met deze spanning omgaan omdat de leden zich realiseerden dat zij aan een opdracht van de gemeente werkten en dat er niet te ontkomen is aan een zekere afhankelijkheidsrelatie.

Alhoewel enige frictie dus onvermijdelijk is, vulden de ambtenaren en bewoners elkaar ook aan in de werkgroep en de begeleidingsgroep; terwijl de ambtenaren de verbinding met de gemeentelijke organisatie vormden, brachten bewoners nieuwe perspectieven in en vormden zij de verbinding met de Heemstedse gemeenschap. De projectleider van het burgerberaad wist hoe de hazen liepen binnen de gemeente, wat van groot nut is geweest bij de organisatie van het burgerberaad. De bewoners die lid waren van de werk- en begeleidingsgroep brachten volgens ambtenaren op hun beurt andere, vernieuwende perspectieven in. Ook waren de bewoners geworteld in de lokale gemeenschap, waardoor zij signalen uit hun omgeving eerder konden oppikken dan ambtenaren (die niet in Heemstede wonen).

- Bij samenwerking tussen ambtenaren en bewoners dient er aandacht besteed te worden aan gelijkwaardigheid in het contact. Dit vraagt van ambtenaren een open en faciliterende houding richting bewoners. Richting de organisatie vraagt het om de brug te slaan en te staan voor de keuzes van de werk-/begeleidingsgroep. Tot slot is het belangrijk om eventuele fricties op een constructieve manier te bespreken met elkaar.
- De samenwerking tussen ambtenaren en bewoners is waardevol omdat deze ervoor kan zorgen dat beide elkaar scherphouden en versterken; ambtenaren hebben kennis van het reilen en zeilen binnen de gemeente terwijl bewoners vernieuwende en frisse inzichten brengen en ingebed zijn in de lokale gemeenschap. Daarnaast staan bewoners meer op afstand van de gemeente waardoor het makkelijker kan zijn om met een open en kritische blik naar kwesties te kijken.

3.2 Uitdagingen

Vertrouwensrelatie tussen gemeente en bewoners

Alhoewel er binnen de werkgroep en begeleidingsgroep een goede vertrouwensrelatie is ontwikkeld, bleef de onderlinge relatie tussen ambtenaren en bewoners een punt van aandacht. Dit speelde met name tijdens het proces dat de werkgroep doorlopen heeft. Zo was er twijfel in hoeverre ambtenaren handelden vanuit het belang van de gemeente in plaats van de werkgroep en werd ervaren dat zij daar onvoldoende transparant over waren (Werkgroep Samen Besturen, 25 januari 2023). Op momenten dat bewoners dit ervoeren, ging dit vaak gepaard met onzorgvuldigheid en/of tijdsdruk bij de ambtenaren, waardoor er makkelijk misverstanden

konden ontstaan. Ook werd het wantrouwen soms gevoed door onbekendheid met de manier van werken binnen de gemeente. Het proces van samenwerken dat de werkgroep doorlopen heeft, heeft bijgedragen aan het wegnemen van wantrouwen.

- Wanneer de gemeente in de toekomst vaker, rond andere vraagstukken, wil samenwerken met bewoners is het van belang om aandacht te blijven besteden aan de vertrouwensrelatie tussen bewoners, ambtenaren en politici. Ook helpt het om aan het begin van een dergelijke samenwerking bewoners informatie te geven over de manier van werken binnen de gemeente.

Het bewaken van onafhankelijkheid

Een aandachtspunt dat met bovengenoemde samenhangt is het bewaken van de onafhankelijkheid van de werkgroep, de begeleidingsgroep, en het burgerberaad. De onafhankelijkheid van de werkgroep kwam onder andere ter sprake bij de onderwerpkeuze voor het burgerberaad (Werkgroep Samen Besturen, 25 januari 2023). Intern ontstonden er bij de bewoners twijfels in hoeverre de ambtenaren onafhankelijk mee konden denken over onderwerpen en mogelijke vraagstellingen. Na het maken van afspraken zijn deze twijfels weggenomen. Zo is ervoor gekozen om het college van B&W meer op afstand te houden en om het voorstel voor het burgerberaad rechtstreeks aan de gemeenteraad te presenteren, zonder tussenkomst van het college. Ook fungeerde het college bij het aanbieden van de adviezen achteraf slechts als doorgeefluik.

Bij het waarborgen van de onafhankelijkheid van het burgerberaad hebben de werkgroep en de begeleidingsgroep zich afgevraagd in hoeverre gebruik gemaakt kon worden van gemeentelijke voorzieningen. Beide groepen vonden het belangrijk dat het burgerberaad een onafhankelijke uitstraling had richting bewoners. Veel van de keuzes die hieraan bij zouden kunnen dragen, waren echter te duur of er waren andere praktische redenen om hiervan af te zien (Begeleidingsgroep, 14 december 2023). Hierdoor is er in veel gevallen gebruik gemaakt van gemeentelijke voorzieningen zoals het gemeentehuis als locatie, de gemeentelijke website als communicatiemiddel, en ambtenaren als gespreksleiders.⁷ Ook werd de rol van voorzitter van het burgerberaad en extern adviseur van de begeleidingsgroep vanwege onvoorziene redenen bij één persoon belegd. Een andere keuze die mogelijk voor een minder onafhankelijke uitstraling van het burgerberaad gezorgd heeft dan vooraf beoogd, is dat de uitnodigingsbrief voor het burgerberaad ondertekend is door de burgemeester (Gemeente Heemstede & Burgerberaad Heemstede, z.d.).

Bovengenoemde keuzes kunnen consequenties hebben gehad voor de onafhankelijke uitstraling van het burgerberaad. Deelnemers hebben hier echter in het evaluatieonderzoek (vragenlijst en aanvullende interviews) geen opmerkingen over gemaakt (Van der Veen & Bleijenbergh, te verschijnen). Vanuit de deelnemers gezien zijn er dus geen indicaties dat deze keuzes negatieve gevolgen hebben gehad voor de onafhankelijke uitstraling van het burgerberaad, maar het kan wel dat de gemaakte keuzes het beeld van het burgerberaad van de rest van de Heemstedse bevolking beïnvloed hebben.

⁷ Wel is er afgesproken dat de ambtenaren die gesprekken zouden leiden niet woonachtig waren in de gemeente Heemstede.

- Zorg ervoor dat samenwerkende bewoners en gemeente onafhankelijk kunnen opereren. De rolverdeling en –scheiding dient helder te zijn voor alle betrokken partijen. Het is belangrijk om hier regelmatig bij stil te staan.
- De onafhankelijke uitstraling van een burgerberaad is van groot belang, onder andere voor de uitstraling richting potentiële deelnemers, maar ook de rest van de bevolking (het maxi-publiek). Ook met een beperkt budget kunnen er keuzes gemaakt worden om de onafhankelijkheid te benadrukken. Zo kan sterker benadrukt worden dat bewoners onderdeel uitmaken van de organisatie van het burgerberaad.

Experiment versus regulier

Het experimentele karakter van de organisatie van het burgerberaad, waarin ambtenaren en bewoners met elkaar samenwerken, schuurt met de gangbare processen en procedures binnen de gemeente. Dit is het scharnierpunt van de participatieve en de representatieve democratie. Met name op momenten wanneer deze twee werelden bij elkaar komen, bijvoorbeeld bij de opvolging van de adviezen van het burgerberaad binnen de gemeentelijke organisatie.

De gemeenteraad was opdrachtgever van het burgerberaad. Dit bracht met zich mee dat de rol van het college van B&W beperkt bleef tot het doorgeleiden van de adviezen van het burgerberaad naar de raad. Dit wijkt af van de gebruikelijke routing van de besluitvorming, waardoor er moest worden gezocht naar een passend intern proces. Dit proces moest na afronding van het burgerberaad nog vormgegeven worden, wat vroeg om extra afstemming en overleg binnen de gemeente en met de griffie. In deze fase heeft de begeleidingsgroep de voortgang van het proces van opvolging gemonitord en gesprekken gevoerd om vertraging te voorkomen.

Een laatste consequentie van de samenwerking tussen bewoners en ambtenaren is dat deze meer tijd en flexibiliteit vraagt dan de reguliere werkwijze binnen de gemeente. De meeste bewoners die lid waren van de begeleidingsgroep hadden overdag bezigheden waardoor zij met name 's avonds of in de weekenden tijd konden besteden aan het burgerberaad. Voor ambtenaren is dit juist buiten werktijd. Dit vroeg van hen om een flexibele opstelling en soms was er sprake van een langere doorlooptijd. Daarnaast was het soms lastig om een strakke planning aan te houden.

- De opvolging van de uitkomsten van een participatieproces in een intern proces van besluitvorming is altijd een lastig punt. Zeker als hierin interne rollen anders zijn belegd dan gangbaar. Door voor de start van een participatieproces afspraken te maken over het interne proces van opvolging, waaronder een planning, kan worden voorkomen dat vertraging ontstaat.
- Houd er rekening mee dat samenwerken met bewoners of andere externe betrokkenen meer tijd kost en flexibiliteit vraagt van ambtenaren dan reguliere werkprocessen.

Conclusie

Het eerste burgerberaad in Heemstede is in samenwerking tussen bewoners en ambtenaren voorbereid en uitgevoerd. Deze uitzonderlijke samenwerking heeft bijgedragen aan een succesvol burgerberaad. De betrokkenheid en inzet van bewoners en de open houding van ambtenaren waren belangrijke voorwaarden voor dit succes. Anders dan in veel participatieprocessen was er sprake van een gelijkwaardige samenwerking tussen bewoners en ambtenaren. De uitdagingen die een dergelijke manier van samenwerken met zich meebracht, zijn open en op een constructieve manier besproken zodat een oplossing kon worden gevonden. De ervaringen die zijn opgedaan met deze manier van samenwerken kunnen worden gebruikt in toekomstige participatieprocessen.

Literatuur

- Begeleidingsgroep. (Z.d.a). Opzet evaluatie burgerberaad Heemstede [Interne notitie].
- Begeleidingsgroep. (Z.d.b). Opzet bijeenkomsten [Interne notitie].
- Begeleidingsgroep. (2023, 18 oktober). Notulen bijeenkomst 1 [Interne notitie].
- Begeleidingsgroep. (2023, 14 december). Onafhankelijkheid burgerberaad [Interne notitie].
- Begeleidingsgroep. (2023, 20 december). Notulen bijeenkomst 6 [Interne notitie].
- Begeleidingsgroep. (2024, 19 juni). Notulen bijeenkomst 16 [Interne notitie].
- D66, PvdA, VVD, & Heemstede. (2024, 28 november). Amendement over de adviezen van het burgerberaad afvalinzameling [Amendement]. Gemeente Heemstede.

<https://gemeentebestuur.heemstede.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2024/28-november/20:00/Eindrapport-burgerberaad/CONCEPT-Amendement-D66-PvdA-VVD-advies-Burgerberaad-Afvalinzameling-III.pdf>

- Gemeente Heemstede. (2020, 25 juni). Besluitenlijst raadsvergadering.

<https://gemeentebestuur.heemstede.nl/documenten/Dossierdocument/200625-Besluitenlijst-raadsvergadering-25-juni-2020.pdf>

- Gemeente Heemstede. (2021, 11 februari, en hervatting op 15 maart 2021). Lijst van conclusies en toezeggingen commissie Ruimte.

<https://gemeentebestuur.heemstede.nl/Vergaderingen/Commissie-Ruimte/2021/11-februari/20:00/Lijst-van-conclusies-en-toezeggingen-commissie-Ruimte-11-februari-2021-hervatting-15-maart-2021-1.pdf>

- Gemeente Heemstede. (2023, 7 maart). Collegebesluit.

<https://gemeentebestuur.heemstede.nl/Vergaderingen/College-van-Burgemeester-en-Wethouders/2023/07-maart/09:30/Een-Heemsteeds-burgerberaad/Een-Heemsteeds-burgerberaad-1.pdf>

- Gemeente Heemstede. (2023, 28 maart). Collegebericht collegevergadering.

<https://gemeentebestuur.heemstede.nl/Vergaderingen/College-van-Burgemeester-en-Wethouders/2023/28-maart/09:30/Collegebericht-over-het-voorstel-voor-een->

[Heemsteeds-burgerberaad/Collegebericht-over-het-voorstel-voor-een-Heemsteeds-burgerberaad-1.pdf](#)

Gemeente Heemstede. (2023, 8 juni). Raadsbesluit.

<https://gemeentebestuur.heemstede.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2023/08-juni/20:00/Het-Heemsteeds-burgerberaad-over-afvalinzameling/Raadsvoorstel-Het-Heemsteeds-burgerberaad-over-afvalinzameling-1.pdf>

Gemeente Heemstede & Burgerberaad Heemstede. (z.d.) *Uitnodiging burgerberaad*

Afvalinzameling. Doet u mee?

Gemeente Heemstede & Burgerberaad Heemstede. (2024). *Eindrapport Burgerberaad*

Afvalinzameling Heemstede.

<https://gemeentebestuur.heemstede.nl/Vergaderingen/Raadsdiscussie/2024/02-oktober/20:00/Eindrapport-burgerberaad-Heemstede-2024.pdf>

Lokale Democratie. (2024). *Handreiking Burgerberaden. VNG/BZK pilot burgerfora*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://lokale-democratie.nl/attachment/entity/16cd3350-a43a-4a03-8be7-00299da7edaf>

Sociaal en Cultureel Planbureau. (2024, 3 september). *Meerderheid Nederlanders vindt dat politiek niet opkomt voor mensen zoals zij*.

<https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2024/09/03/meerderheid-nederlanders-vindt-dat-politiek-niet-opkomt-voor-mensen-zoals-zij>

Van der Veen, H. & Bleijenberg, C. (te verschijnen). *Evaluatieonderzoek Burgerberaad*

Afvalinzameling Heemstede 2024. De Haagse Hogeschool.

Werkgroep Samen Besturen. (2022, 18 oktober). Collegebericht collegevergadering. Gemeente

Heemstede. <https://gemeentebestuur.heemstede.nl/Vergaderingen/College-van-Burgemeester-en-Wethouders/2022/18-oktober/09:30/Collegebericht-ter-vaststelling-Stand-van-zaken-vervolg-QSLD-amp-vervolg-werkgroep-samen-besturen/Tussenbericht-werkgroep-Samen-besturen-1.pdf>

Werkgroep Samen Besturen. (2023, 25 januari). Verslag overleg Burgerberaad 25 januari 2023 [Interne notitie].

Werkgroep Samen Besturen. (2023, 31 januari). Aantekeningen gesprek werkgroep-raadsleden [Interne notitie].

Werkgroep Samen Besturen. (2023, 19 april). Invulling interbellum (hoe de periode na raadsbesluit 8 juni tot start begeleidingsgroep slim te gebruiken) [Interne notitie].

Werkgroep Samen Besturen. (2023, 8 april). *Voorstel voor een Heemsteeds burgerberaad.*

<https://gemeentebestuur.heemstede.nl/Vergaderingen/Commissie-Samenleving/2023/23-mei/20:00/Het-Heemsteeds-Burgerberaad-over-afvalinzameling/Bijlage-1-Voorstel-voor-een-Heemsteeds-burgerberaad.pdf>