

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 08 juni 2023

Zaaknummer : 1181798
Team : Team HRM
Portefeuillehouder : A.H.A. Grummel namens werkgroep Samen
besturen
Openbaarheid : Actief openbaar

ONDERWERP

Het Heemsteeds burgerberaad over afvalinzameling

SAMENVATTING

De werkgroep Samen besturen, ontstaan vanuit de Quick Scan Lokale Democratie, stelt voor om in Heemstede te experimenteren met een burgerberaad.

Een burgerberaad geeft inwoners een stem bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en zorgt ervoor dat deze vraagstukken worden verrijkt met kennis, ervaring en inzichten van inwoners.

Op basis van onderzoek, gesprekken met raadsleden en de zienswijze vanuit de commissie Samenleving is de keus gevallen op het onderwerp afvalinzameling.

JURIDISCH EN BELEIDSKADER

- Begroting 2023
- Uitvoeringsprogramma college
- Participatiebeleid

BESLUIT B&W

1. De raad voor te stellen een burgerberaad te organiseren over afvalinzameling;
2. De raad voor te stellen zowel de vraagstelling als de kaders voor het onderwerp afvalinzameling vast te stellen;
3. De raad voor te stellen een begeleidingsgroep in te stellen en deze opdracht te geven het burgerberaad te organiseren conform de in het voorstel en bijlagen opgenomen proceskaders en uitgangspunten;
4. De raad voor te stellen voor de organisatie van het burgerberaad in 2023 € 75.000 beschikbaar te stellen d.m.v;
 - a. het budget "participatie: proces en communicatiekosten" met € 30.000 te verlagen in 2023;
 - b. vanuit de in het investeringsprogramma 2023 opgenomen investering "invoering duurzaam afvalsysteem II" € 45.000 beschikbaar te stellen;
5. Het voorstel voor te leggen aan de commissie Samenleving om advies te geven aan de raad (A-stuk).

BESLUIT RAAD

De raad van de gemeente Heemstede;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 18 april 2023

besluit:

1. Een burgerberaad te organiseren over afvalinzameling ;
2. De vraagstelling en de kaders voor het onderwerp afvalinzameling vast te stellen;
3. Een begeleidingsgroep in te stellen en deze opdracht te geven het burgerberaad te organiseren conform de in het voorstel en bijlagen opgenomen proceskaders en uitgangspunten;
4. Voor de organisatie van het burgerberaad € 75.000 beschikbaar te stellen d.m.v.;
 - a. het budget “participatie: proces en communicatiekosten” met € 30.000 te verlagen in 2023;
 - b. vanuit de in het investeringsprogramma 2023 opgenomen investering “invoering duurzaam afvalstelsel II” € 45.000 beschikbaar te stellen.

De raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,

AANLEIDING

In 2021 is een Quick Scan Lokale Democratie gehouden. De uitkomsten van de enquête zijn besproken in een tweetal bijeenkomsten waaraan zowel inwoners, ambtenaren collegeleden als raadsleden deelnamen. Uit deze bijeenkomsten volgden drie werkgroepen die met de resultaten aan de slag gingen. Eén van de werkgroepen is de werkgroep 'Samen besturen'. Deze werkgroep heeft een voorstel voor het organiseren van een burgerberaad voor Heemstede uitgewerkt. Als tussenstap is op 22 juni 2022 een brede bijeenkomst georganiseerd in Hageveld waar ongeveer 100 inwoners aanwezig waren op basis van loting. Op deze bijeenkomst is een burgerberaad ook verder toegelicht. De werkgroep heeft verder contact gezocht met verschillende andere gemeenten die eerder ervaring hebben opgedaan met een burgerberaad en organisaties die hierin begeleiding en advies verzorgen. De werkgroep bestaat uit inwoners en ambtenaren en heeft afstemming gezocht met het college en raadsleden van iedere fractie.

Ook in het Uitvoeringsprogramma 2022 – 2026 van het college wordt de ambitie geformuleerd om te experimenteren met nieuwe vormen van lokale democratie, zoals de uitkomst van de werkgroep Samen besturen.

De werkgroep Samen besturen heeft op basis van bovenstaande ervaringen, kaders en informatie bijgaande notitie opgesteld. Daarin wordt o.a. de meerwaarde uiteengezet en zijn voorwaarden geformuleerd wil een burgerberaad in Heemstede succesvol kunnen verlopen.

De werkgroep heeft tevens criteria uitgewerkt voor een geschikt onderwerp. De werkgroep ziet meerdere lopende onderwerpen die baat zouden hebben bij een burgerberaad. Na zorgvuldige afweging, onder andere op basis van twee gesprekken met een aantal raadsleden en de zienswijze van de commissie Samenleving (4 april 2023), is de keus gevallen op het onderwerp 'afvalinzameling'.

Wijze van aanbieden aan de raad

In het traject van het verbeteren van onze lokale democratie (QSLD) in Heemstede zijn we aan het experimenteren. Dit betekent dat de wijze van aanbieden aan de raad ook niet de gebruikelijke route is. Aangezien het traject QSLD gestart is in gelijkwaardigheid tussen inwoners, raadsleden, ambtenaren en collegeleden, wordt dit voorstel geagendeerd vanuit het college namens de werkgroep Samen besturen.

MOTIVERING

In de motivering wordt in het kort de belangrijkste meerwaarden, uitgangspunten en de rol van de raad beschreven (uitgebreide beschrijving zie bijlage 'Voorstel voor een Heemsteeds burgerberaad').

Waarom 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. 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. Een burgerberaad maakt optimaal gebruik van de aanwezige kennis en kunde van onze inwoners en levert energie en nieuwe perspectieven.

Belangrijkste uitgangspunten burgerberaad

- De deelnemers worden geselecteerd op basis van gewogen loting.
- De vraagstelling aan het burgerberaad is open, specifiek en begrijpelijk.
- De deelnemers beschikken zoveel mogelijk over een gelijke hoeveelheid basiskennis.
- Het burgerberaad is een gelijkwaardig overleg van inwoners
- De communicatie is onafhankelijk en helder
- Er is ambtelijke en financiële ondersteuning beschikbaar
- De gemeenteraad besluit over het advies dat het burgerberaad uitbrengt
- De gemeenteraad wordt de opdrachtgever van het houden van een burgerberaad. Een op te richten begeleidingsgroep is opdrachtnemer.
- Er is een strikte scheiding tussen de verantwoordelijkheid van de op te richten begeleidingsgroep en die van de groep inwoners die het burgerberaad vormt. De begeleidingsgroep gaat in essentie over het hoe (het proces, de communicatie, planning etc). Het burgerberaad gaat over het wat (de inhoud van het advies en alles wat erbij hoort).

Loting

Een belangrijk uitgangspunt voor het burgerberaad is de gewogen loting. De exacte werkwijze wordt nog uitgewerkt door de begeleidingsgroep (zie onder kopje 'Begeleidingsgroep, burgerberaad en gemeenteraad').

In de basis ziet een loting er als volgt uit¹:

Inwoners worden willekeurig geloot op basis van bijvoorbeeld hun telefoonnummer of adres uit het bevolkingsregister zonder rekening te houden met bepaalde kenmerken. Dat heet aselechte loting. Uitgenodigde inwoners bepalen zelf of ze daadwerkelijk deelnemen, want daartoe zijn ze niet verplicht. Als na de loting blijkt dat een bepaalde groep zich niet heeft aangemeld, kunnen daar aan vullende stappen voor worden ondernomen. Bijvoorbeeld door deze gericht te benaderen.

Vervolgens wordt er onder de mensen die zich hebben aangemeld een gewogen loting gedaan. Mensen vullen hiervoor bij hun aanmelding een aantal gegevens in

¹ TNO rapport 'Versnelstudie 1 Burgerberaad', Klösters, M., Peuchen, R. & Paradies, G. (aug 2022)

op basis waarvan die selectie gedaan wordt. Bijvoorbeeld hun postcode, leeftijd of geslacht. Op deze manier wordt gezorgd voor een evenredige vertegenwoordiging van de Heemsteedse samenleving.

Rol van de gemeenteraad

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. De gemeenteraad besluit over het houden van een burgerberaad en het onderwerp. Het is van belang dat vooraf helder is wat het commitment is van de raad, wat wordt met de uitkomst van het burgerberaad gedaan en wie beslist. In Nederland komen in de praktijk globaal drie varianten voor:

- Verantwoordingsplicht: de politiek is verplicht om verantwoording af te leggen over hoe het advies van het burgerberaad is meegenomen in de verdere besluitvorming over het onderwerp.
- Besprekingsplicht: de politiek is verplicht om het advies van het burgerberaad te bespreken en hierover te stemmen.
- Plicht tot regelgeving: de politiek is verplicht om (onderdelen van) het advies van het burgerberaad vast te leggen in beleid en/of regelgeving.

In dit voorstel voor een burgerberaad in Heemstede is het uitgangspunt 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. Dit lijkt het meeste op de eerste variant, met dien verstande dat het uitgebrachte advies wel meteen besproken wordt tijdens een raadsvergadering en niet pas nadat het advies verwerkt is in beleid. 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.

Het voorstel betreft het eenmalige organiseren van een burgerberaad. Op basis van een gedegen evaluatie bepaalt de raad welke rol het burgerberaad in de toekomst in Heemstede kan vervullen.

Begeleidingsgroep, gemeenteraad en burgerberaad

De gemeenteraad is opdrachtgever van het burgerberaad. Een begeleidingsgroep zal in praktische zin zorgen voor de organisatorische kant van het burgerberaad en ervoor zorgen dat een burgerberaad in alle zelfstandigheid haar werk optimaal kan doen.

De begeleidingsgroep bestaat uit 6 inwoners met daaraan toegevoegd een extern expert burgerberaden, een vertegenwoordiger van de gemeente en de projectleider vanuit de gemeente.

De bestaande werkgroep Samen besturen draagt zorg voor de invulling van de begeleidingsgroep, waarna zij haar werkzaamheden beëindigt. Twee raadsleden fungeren als vertegenwoordiger van de gemeenteraad. Zij worden betrokken 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. Een belangrijke taak van de begeleidingsgroep is het zorgen voor een evenredige loting volgens een werkwijze die past binnen de privacywetgeving. De extern expert burgerberaden die deel uitmaakt van de begeleidingsgroep wordt geacht kennis en ervaring te hebben op dit vlak. De begeleidingsgroep rapporteert over voortgang aan de raad en draagt zorg voor een gedegen evaluatie.

Rol college van B&W

De raad is opdrachtgever van het burgerberaad en de begeleidingsgroep. De adviezen van het burgerberaad worden door het burgerberaad aangeboden aan de raad. De raad neemt een besluit over de adviezen en geeft vervolgens opdracht aan het college om dit uit te werken in beleid en zorg te dragen voor verdere implementatie en uitvoering. De portefeuillehouder die vanuit het college verantwoordelijk is voor het onderwerp afvalinzameling ontvangt, tegelijk met de twee raadsleden, regelmatig updates van de begeleidingsgroep over het proces.

Criteria onderwerpen

De werkgroep heeft uitgebreid onderzoek gedaan (literatuur, gesprekken met experts, deelname aan bijeenkomsten) en heeft op basis daarvan een aantal criteria opgesteld waar onderwerpen aan getoetst worden (zie bijlage 'Voorstel voor een Heemsteeds burgerberaad'). Deze toetsing bepaalt of een burgerberaad een geschikt middel is voor een onderwerp.

De werkgroep ziet meerdere lopende onderwerpen die baat zouden hebben bij een burgerberaad. Al deze onderwerpen zijn getoetst aan de criteria. Een aantal onderwerpen is op basis van de criteria afgevallen. De overgebleven onderwerpen heeft de werkgroep nader onderzocht en in twee bijeenkomsten besproken met een aantal raadsleden. Op basis van deze bijeenkomsten zijn vervolgens twee onderwerpen besproken in de commissie Samenleving van 4 april 2023. De commissie Samenleving heeft een voorkeur uitgesproken voor het onderwerp afvalinzameling.

In de bijlage is voor dit onderwerp de vraagstelling en bijbehorende kaders uitgewerkt.

Waarom afvalinzameling?

De keus voor een nieuwe manier van afval inzamelen is een ingewikkelde keus die in Heemstede al langere tijd onderwerp van (politieke) discussie is. De denkracht

en frisse blik van een burgerberaad geeft mogelijk nieuwe inzichten en levert een concreet advies op waar Heemstede iets mee kan. Bovendien treft de keus die gemaakt moet worden alle inwoners. Een burgerberaad over dit onderwerp biedt inwoners de kans om zelf invloed uit te oefenen op deze keus.

De hoofdvraag is:

Welk(e) afvalinzamelsysteem(systemen) moet Heemstede invoeren om de afgesproken doelen zowel op korte als op wat langere termijn te realiseren?

Met daarbij aanvullend de vraag:

Op welke wijze kan de noodzakelijke gedragsverandering het beste worden gestimuleerd en welke maatregelen helpen de nieuwe manier van afval inzamelen tot een succes te maken?

Ondersteuning van BZK

Heemstede heeft zich aangemeld voor een pilot van de VNG en BZK voor de uitvoering van een burgerberaad. 8 Gemeenten zijn geselecteerd waaronder Heemstede.

Concreet betekent dit extra ondersteuning vanuit BZK voor de organisatie van het burgerberaad en ook voor de evaluatie.

FINANCIËN

De financiering van het burgerberaad kent twee elementen:

- De kosten voor de organisatie van het burgerberaad zelf
- De kosten voor de uitvoering van de adviezen die vanuit het burgerberaad komen

Kosten voor de organisatie van het burgerberaad

In Nederland zijn verschillende burgerberaden gehouden die uiteenlopen qua kosten. In dit voorstel wordt uitgegaan van een pragmatische aanpak met:

- voldoende ruimte voor de inzet van externe (onafhankelijke) expertise
- +/- 100 deelnemers
- 4 plenaire bijeenkomsten en een aantal bijeenkomsten van subgroepjes

Om te zorgen voor goede communicatie, een goede opzet van de bijeenkomsten, kundige begeleiding en de juiste ondersteuning voor de deelnemers is een combinatie van ambtelijk en externe inzet noodzakelijk.

De externe inzet dient bovendien nog een ander doel: het waarborgen van de onafhankelijkheid van het burgerberaad. BZK en VNG geven in het pilotproject ook als advies mee een extern bureau in te huren voor ondersteuning. Zij geven aan dat uit evaluaties blijkt dat dit niet alleen ontzorgt, maar ook het vertrouwen ten goede komt vanwege de onafhankelijkheid van dergelijke bureaus.

Schatting is dat het gehele burgerberaad over afvalinzameling georganiseerd kan worden voor maximaal € 75.000,-. Op basis van gegevens van andere gemeenten moet gedacht worden aan onder andere de volgende kosten:

- Ondersteuning van een extern adviseur aan de begeleidingsgroep
- Kosten voor communicatie vooraf, tijdens en achteraf.
- Een onafhankelijk gespreksleider tijdens de plenaire bijeenkomsten
- Eventueel gespreksleiding voor de deelgroepen tijdens de bijeenkomsten
- Inhuur van externe inhoudelijk adviseurs om bijvoorbeeld de ideeën van de deelnemers door te rekenen of hen advies te geven
- Projectondersteuning (operationeel)
- Kosten voor zaalhuur (niet in het gemeentehuis), catering, etc.

Vanuit bestaande budgetten in de begroting is € 30.000,- beschikbaar (communicatie en proceskosten participatie). De dekking voor het restant (€45.000) voor de organisatie van het burgerberaad wordt gevonden in het krediet "duurzaam afvalbeleid" van € 1.141.500 dat is opgenomen in het investeringsprogramma 2023. Voorgesteld wordt van dit krediet € 45.000 vrij te geven voor de organisatie van het burgerberaad.

Het budget wordt beheerd door de gemeentelijk projectleider die ook in de begeleidingsgroep zit.

Kosten voor de uitvoering van de adviezen die vanuit het burgerberaad komen

De uitvoering van de adviezen vanuit het burgerberaad kunnen voor wat betreft incidentele kosten uit het krediet van € 1.141.500 gefinancierd worden. Voor de structurele kosten geldt (zo is opgenomen in de kaders) dat deze in beginsel niet hoger mogen zijn dan de huidige structurele kosten voor het afvalinzamelbeleid.

Tabel: Financiële consequenties van de beslispunten

I=Incidenteel

S=Structureel

LASTEN (x € 1.000)						
	Product	I/S	2023	2024	2025	2026
Burgerberaad	Participatie (00106)	I	30.000	-	-	-
Participatie proces- en communicatiekosten	(00106)	I	-/- 30.000	-	-	-
Kapitaallasten investering		S		4.500	4.500	4.500
Afvalstoffenheffing		S		-/- 4.500	-/- 4.500	-/- 4.500
Totaal			0	-	-	-

Investeringsvoorstel:

Ja

Tabel: Basisgegevens investering

Investeringsom (gedeelte van " invoering duurzaam afvalstelsysteem II")	45.000
Afschrijvingstermijn (jaar)	10
Kapitaallasten	4.500

Financiële consequenties gedekt?

Ja

PLANNING/UITVOERING

De werkgroep Samen besturen, bestaande uit burgers en enkele ambtenaren, heeft met veel enthousiasme het afgelopen anderhalve jaar aan dit voorstel gewerkt. De laatste taak van de werkgroep is het instellen van de begeleidingsgroep en alvast opstarten van enkele andere voorbereidende werkzaamheden.

De Begeleidingsgroep zorgt daarna voor de verdere uitwerking en uitvoering met als doel om eind 2023 daadwerkelijk met het burgerberaad van start te gaan zodat er medio 2024 een advies ligt van het Burgerberaad.

Evaluatie

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

SAMENWERKING EN COMMUNICATIE

Hèt kenmerk van een burgerberaad – en dus ook van de voorbereiding en begeleiding ervan – is dat bewoners een centrale rol vervullen. Dat samen denken en doen is vanaf de oprichting van de werkgroep gebeurd en dat zal ook het verdere proces in de vorm van een begeleidingsgroep zo blijven. Daarnaast zijn - afhankelijk van het gekozen onderwerp en de mogelijke impact- allerlei (lokale) maatschappelijke organisaties betrokken. Maar mogelijk ook bedrijven en ondernemers. Het is aan het burgerberaad dat verder in te vullen.

Belangrijk is dat het burgerberaad zowel in de aanloop met als belangrijke fase het bemensen ervan, maar ook tijdens en na afloop, onder de aandacht wordt gebracht van allen die in Heemstede wonen of werken of anderszins betrokken zijn bij de gemeente en met name bij het onderwerp van het burgerberaad. Vanzelfsprekend wordt daarvoor een communicatieplan opgesteld.

DUURZAAMHEID

Duurzaamheid is een belangrijk uitgangspunt. Dit komt terug in de kaders van het onderwerp.

BIJLAGEN

- Voorstel voor een Heemsteeds burgerberaad
- Vraagstelling en kaders Afvalinzameling
- TNO rapport burgerberaden