



Verkenning Burgerberaad

Ingewikkelde vraagstukken:
de burger weet raad

Inhoud

Inleiding	3
1. Aanleiding	4
2. Wat is een burgerberaad?	5
3. Voorwaarden burgerberaad	8
3.1 Opdracht	8
3.2 Onderwerp en vraagstuk	8
3.3 Ontwerp en procesbegeleiding	9
3.4 Representativiteit	10
3.5 Inclusie	11
3.6 Tijd en budget	12
3.7 Communicatie/Transparantie	12
4. Risico's	13
Verlies van controle	13
Onvoldoende representativiteit	13
Tijd en kosten	13
Afbreuk in vertrouwen	13
5. Onderzoeken (monitoring & evaluatie)	14
6. Mogelijke onderwerpen	15
Colofon	16

Inleiding

Het programma Voor en Met Diemen heeft als visie geformuleerd dat de gemeente dienstbaar, mensgericht en verbindend is. Met de programmalijn participatie willen we de eigen organisatie beter voorbereiden om participatief en communicatief te werken. Zo willen we vraagstukken samen met onze inwoners en ondernemers oplossen. We gebruiken verschillende manieren om hen te betrekken bij het maken van beleid en beslissingen en om hun ideeën te begeleiden. Daarbij denken we altijd aan de diversiteit van onze inwoners. Zo maken we het voor iedereen mogelijk om mee te denken, mee te doen en zelfs mee te beslissen als daar ruimte voor is. In deze verkenning gaan we in op een nieuwe vorm van burgerparticipatie: het burgerberaad. We schetsen de noodzakelijke voorwaarden en haalbaarheid van een effectief burgerberaad, leggen uit welke overwegingen je moet maken bij het ontwerp en geven een paar praktijkvoorbeelden.

Het lijkt misschien een logische stap om gewoon te gaan experimenteren met deze nieuwe vorm van burgerparticipatie. Het gevaar van experimenteren is echter dat het meer gaat om het middel dan om de inhoud. En juist met een burgerberaad, een groots en duur participatiemiddel, wil je dat niet. Het vraagt om aanpassingen van onze eigen organisatie en de politiek. Wij adviseren daarom om niet te overhaasten. Neem als organisatie de tijd om bekend te raken met het burgerberaad. Zet dit middel pas in wanneer er een complex vastgelopen probleem naar voren komt waarbij de inzet een duidelijke toegevoegde waarde heeft.

Deze verkenning is een introductie en kan als startpunt gebruikt worden voor het organiseren van een burgerberaad. We zien het als een potentieel waardevol middel om een grotere groep inwoners te betrekken bij onze lokale democratie. We wensen je veel leesplezier!

Programmateam Voor en met Diemen



1. Aanleiding

In de huidige samenleving willen inwoners meer invloed op beslissingen die gemaakt worden in ons dorp. Het gemeentebestuur vindt inwonersparticipatie belangrijk en wil burgers meer betrekken bij besluitvorming, beleid en beheer. Het is daarom belangrijk om als gemeente na te denken over hoe we dit willen vormgeven.

In het coalitieakkoord “Diemen met elkaar en voor elkaar” (2022-2026) staat dat we met het programma “Voor en met Diemen” ons onder andere richten op het uitvoeren van het participatiekader. Het doel van het programma is: een impuls geven aan de gemeente Diemen als dienstbare, mensgerichte en verbindende organisatie. In het ambitiedocument “Voor en met Diemen” en de kaders voor participatie, communicatie en dienstverlening beschrijven we wat we willen bereiken.

We willen ruimte geven aan ideeën en voorstellen van inwoners en hen actief betrekken bij beslissingen. We gaan:

- Ideeën van de samenleving aanmoedigen
- Nieuwe manieren van burgerparticipatie uitproberen
- Het participatieproces bij projecten en nieuw beleid verbeteren

In het participatiekader is ook het onderzoeken van een eventueel burgerberaad als actiepunt opgenomen. Het onderzoek richt zich op mogelijke onderwerpen en noodzakelijke voorwaarden van het gebruik van een burgerberaad.

Tijdens het Open Your Mind festival (de aftrap van het programma Voor en met Diemen in 2021) is Eva Rovers hier gekomen om collega's meer te vertellen over waarom burgerberaden nuttig kunnen zijn en welke invloed ze kunnen hebben. Veel collega's in beleidsteams zijn dus al bekend met het onderwerp.

2. Wat is een burgerberaad?

Een burgerberaad is een manier waarop de gemeente inwoners vraagt om hun mening te geven over een specifiek onderwerp. Dit kan helpen bij het nemen van beslissingen over ingewikkelde zaken. Niet alle onderwerpen zijn geschikt voor een burgerberaad; het moet gaan om onderwerpen die 1) belangrijk zijn voor veel mensen in de gemeenschap 2) waarover verschillende meningen en belangen bestaan onder inwoners 3) waarbij de politiek moeite heeft met het nemen van een beslissing.

Deelnemers proberen tot overeenstemming te komen door samen naar opties te kijken en keuzes te maken. Het draait vooral om een constructief gesprek, waar meningen kunnen verschillen maar waar de focus ligt op het maken van gemeenschappelijke keuzes.

Een burgerberaad moet alleen worden gebruikt voordat beleidsbeslissingen worden genomen. Het is geen manier om bestaande beleidsvoorstellen te steunen of fouten in het beleid te corrigeren. In een burgerberaad stellen bewoners zelf plannen op voor legitiem en uitvoerbaar beleid.

Burgerberaden kunnen ook door burgers worden gestart. Als burgers zich rond een onderwerp verenigen waarvan ze vinden dat de politiek beter moet luisteren, kunnen ze contact zoeken met de politiek. Het is belangrijk dat er duidelijke richtlijnen zijn voor organisaties en burgers om hun initiatieven aan te kaarten en dat de politiek hier open voor staat.

De uitkomst van een burgerberaad bestaat uit een advies die door de gemeenteraad of het college worden gebruikt bij het nemen van beslissingen. Het is gebruikelijk en wenselijk dat de gemeenteraad, de burgemeester en het college deze adviezen als belangrijk beschouwen en deze in principe overnemen, als er aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Een burgerberaad vervangt de gemeenteraad niet, maar vult deze aan.

De deelnemers worden willekeurig geselecteerd, zodat alle inwoners een eerlijke kans krijgen om deel te nemen. Het doel is dat de deelnemers een afspiegeling zijn van de gehele samenleving, zowel qua demografie als qua opvattingen en belangen. Het is belangrijk dat alle perspectieven zijn vertegenwoordigd in het burgerberaad.

Het is ook belangrijk dat deelnemers voldoende ruimte krijgen om mee te denken over de benodigde informatie en spelregels. Als deelnemers het gevoel hebben dat het proces eerlijk is verlopen wordt er makkelijker overeenstemming bereikt over het advies. Het doel is alle deelnemers zich gehoord voelen in het proces en de uitkomst daarvan. Daarvoor hoeft niet iedereen het met elkaar eens te zijn.

Een burgerberaad is dus een manier om inwoners meer te betrekken bij besluitvorming en om hun belangen helder te krijgen. Een ander voordeel is dat inwoners hierdoor beter begrijpen hoe complex politieke besluiten kunnen zijn. Bijna elk maatschappelijk probleem heeft juridische, sociale en financiële aspecten. Het veranderen van één aspect kan ergens anders nieuwe problemen veroorzaken. Deelnemers proberen tot overeenstemming te komen door samen naar opties te kijken en keuzes te maken.

Als een burgerberaad met aandacht georganiseerd wordt, heeft het een aantal mogelijke positieve effecten (Adviescommissie Burgerbetrokkenheid, 2021):

1. De betrokkenheid van burgers vergroten bij de (lokale) politiek én het betreffende onderwerp
2. Het draagvlak voor maatregelen te verbreden
3. Profiteren van de kennis in de samenleving om maatregelen wat betreft inhoud, ontwerp en uitvoering zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen
4. Bovendien kan een burgerberaad ertoe bijdragen dat een open dialoog in de samenleving versterkt wordt.
5. Tegenstellingen makkelijker overbrugd kunnen worden (vastgelopen situaties te doorbreken).

Praktische stappen vooraf aan een burgerberaad

Een nieuw idee	I. Ideeën kunnen van iedereen komen: van de gemeente zelf, van inwoners of van politici. Soms is het een idee waarvan we willen dat inwoners er zelf direct over besluiten. Als er zo'n idee bij de gemeente wordt ingediend, gaan we eerst naar de communicatieafdeling.
Is het idee goed?	II. De communicatieafdeling kijkt of het idee goed is voor een burgerberaad. Ze kijken naar regels en voorwaarden. Daarna geven ze advies aan de directie en het college. De 'verkenning burgerberaad', met daarin alle randvoorwaarden moet worden gebruikt bij de afweging.
Hoe gaan we het doen?	III. Er moet formeel bepaald worden dat we een plan maken voor het burgerberaad. Vooraf moet worden vastgesteld wie de eigenaar van het proces is. In meeste gemeenten is dit het College van B&W. Er volgt een besluitvormingsproces. IV. Indien het zowel inhoudelijk als praktisch haalbaar lijkt als onderwerp moet er een projectleider aangesteld worden. Daarnaast moet er een ambtelijke projectgroep worden vastgesteld. Hier valt de projectleider onder, alsmede enkele inhoudelijk relevante ambtenaren, een juridisch adviseur en iemand van communicatie. V. De projectleider zal verder onderzoeken of en op welke manier het burgerberaad doorgang kan vinden en advies geven over de kaders en besluitvorming (o.a. aan de hand van de eerdere verkenning). Een werkwijze moet opgesteld worden en doelstellingen moeten in kaart worden gebracht. De eerdergenoemde verkenning moet gebruikt worden om deze doelstellingen te bepalen. VI. Denk daarbij ook aan: - Keuzes in mate van representativiteit, inclusie maar ook praktische zaken zoals de duur, exacte vraagstelling en het gebruik van een gewogen loting. - De projectgroep, met eventueel ondersteuning van een externe partij, ontwerpt het burgerberaad. Voor de uitvoering van het beraad wordt vaak externe gespreksbegeleiding ingehuurd. - We raden ook aan om een werkgroep/klankbordgroep samen te stellen. Deze bestaat over het algemeen bij burgerberaden uit inwoners, mogelijk een wetenschapper of onderzoeker, enkele raadsleden, enkele ambtenaren (waaronder een juridisch adviseur), en iemand van de griffie. Deze groep onderzoekt ook of de adviezen zijn opgevolgd. Daarnaast kijken naar het burgerberaad ging. Wat ging goed? Wat kan beter? Zo leren we voor de volgende keer.
Presentatie Plan van Aanpak	VII. De projectleider presenteert (en adviseert) deze werkwijze aan de gemeenteraad en het college. Belangrijke vraag hierbij die vooraf beantwoord moet worden is wanneer het burgerberaad succesvol is.

Praktische stappen tijdens een burgerberaad

Stap 1: Starten	- Kennismaken met elkaar. - De raad, het college of de burgemeester geeft de opdracht aan de bewoners. - De deelnemers stellen de spelregels vast en spreken af hoe ze tot adviezen komen.
Stap 2: Informereren	- Er wordt zoveel mogelijk informatie aan de deelnemers gegeven, zoals meningen van inwoners, deskundigen, betrokkenen, ambtenaren, wetenschappers en bedrijven. De deelnemers kunnen ook meedenken over welke informatie ze nodig hebben.
Stap 3: Overleggen	- De deelnemers praten, meestal in kleinere groepen, over alle informatie en de mogelijke oplossingen. - Adviezen en voorstellen worden getoetst op uitvoerbaarheid. Dit gebeurt vroeg in het proces om problemen te voorkomen.
Stap 4: Advies uitbrengen	- In de laatste bijeenkomst stemmen de deelnemers per voorgestelde oplossing/advies. De verschillende adviezen kunnen worden samengevoegd. - Er worden besluiten genomen waarbij iedere deelnemer zich gezien, gehoord en begrepen voelt. - De deelnemers bepalen samen de vorm en de inhoud van het adviesrapport. - Het adviesrapport wordt naar het college en naar de gemeenteraad gestuurd.

3. Voorwaarden burgerberaad

Een burgerberaad kan heel nuttig zijn, maar er zijn een paar belangrijke voorwaarden voor succes. Op basis van onderzoek (van o.a. Organisation for Economic Co-operation and Development en de commissie Brenninkmeijer) en gesprekken met gemeentes die al ervaring hebben met het burgerberaad zijn hieronder een aantal noodzakelijke aspecten beschreven.

3.1 Opdracht

De gemeente moet duidelijk vastleggen wat de opdracht is aan het beraad en wat er met de adviezen gaat gebeuren. Dit zorgt voor wederzijds vertrouwen. Het bestuur moet vertrouwen hebben in de kennis en kunde van de inwoners. Andersom moeten de inwoners erop kunnen vertrouwen dat het gemeentebestuur het advies serieus neemt.

De opdracht van een burgerberaad is dat de deelnemers komen tot een 'zwaarwegend advies, dat in principe wordt overgenomen' door het college, burgemeester en de raad als het aan de randvoorwaarden voldoet.

Alle adviezen worden tussentijds en aan het einde getoetst op uitvoerbaarheid, bijvoorbeeld op financieel en juridisch gebied. Daarnaast is het belangrijk dat deze adviezen gaan over besluiten die de gemeente wettelijk gezien mag nemen. Deze kaders moeten worden vastgesteld door de gemeenteraad.

3.2 Onderwerp en vraagstuk

Deelnemers bespreken een vooraf opgestelde vraag. Deze vraag staat centraal tijdens het gehele proces. Het onderwerp van deze vraag en de manier waarop deze geformuleerd wordt is belangrijk. De vraagstelling geeft namelijk richting aan het ontwerp en de verdere uitwerking van het burgerberaad.

Een burgerberaad werkt goed voor vraagstukken die de volgende aspecten bevatten (bron - Commissie Brenninkmeijer, 2021):

- Het raakt inwoners of ondernemers in een bepaald gebied direct;
- Complexere problemen waarbij veel verschillende belangen spelen;
- Waar de politiek niet goed uitkomt met elkaar zonder tussentijdse peiling van standpunten

Populytics vult dit aan:

- Het zijn allemaal onderwerpen waar een heldere knoop moet worden doorgehakt
- Vaak is dit een moreel-ethische knoop

Als de vraag niet aan bovenstaande voorwaarden voldoet moet er gekeken worden naar andere participatievormen.

Het is noodzakelijk dat er binnen het onderwerp ruimte is voor nieuwe ideeën en besluiten. De deelnemers moeten echt invloed kunnen uitoefenen. Als dat niet gebeurt, kan het burgerberaad ervoor zorgen dat het vertrouwen in de gemeente daalt.

Een goede vraag geeft aan wat het probleem is, maar stuurt niet richting een bepaalde keuze. De vraag moet ook niet te groot zijn. Dat kan leiden tot een lange lijst van aanbevelingen en een groot risico dat de politiek daaruit gaat selecteren. Maar de vraag moet ook niet te klein zijn, of met ja of nee te beantwoorden zijn. Een burgerberaad kost veel tijd, geld en energie: het is zonde om dat te besteden aan een veilig of klein onderwerp dat net zo goed op een eenvoudigere manier aangepakt kan worden. De vraag moet zowel politiek als maatschappelijk relevant zijn en het is belangrijk dat het resultaat zichtbaar is. Burgerberaden met een moreel vraagstuk werken beter dan technische vraagstukken.

Er zijn verschillende soorten vragen die gesteld kunnen worden aan het beraad. Het is belangrijk de onderzoeksvraag zo scherp mogelijk te formuleren.

Ook moet deze aansluiten op hoe inwoners het vraagstuk beleven.

1. **Open vraag:** dit is een vraag waarbij de deelnemers de thema's waarover ze praten zelf bepalen. Bijvoorbeeld, "Wat vinden we belangrijk voor ons dorp in de komende vijf jaar?" Bij open vragen delen deelnemers vaak veel verschillende ideeën, maar ze worden misschien niet allemaal gedetailleerd uitgewerkt.
2. **Afgebakende vraag:** deze vragen zijn handig als we al weten wat we willen bereiken en nu willen weten hoe we dat kunnen doen. Bijvoorbeeld, "Hoe kunnen we ervoor zorgen dat Diemen in 2050 CO₂-neutraal is?" Afbakende vragen leiden in het algemeen tot concretere plannen.
3. **Een complexe vraag:** bij een complexe vraag gaat het om zowel 'de hoe en de wat'. De deelnemers kijken eerst samen naar wat ze belangrijke thema's vinden en daarna naar hoe we deze thema's aanpakken. Een complexe vraag kan goed in een burgerberaad worden gesteld, maar het kost veel geld en tijd. Het vereist diepgaande discussie over het onderwerp en de aanpak.

Een risico bij technische (systeem)vraagstukken is dat veel aspecten met elkaar samenhangen en dat er veel factoren van buitenaf meespelen. Daardoor kunnen deelnemers soms door de bomen het bos niet meer zien en gaan dan mee in de mening van de experts. Dit kun je voorkomen door de deelnemers de rol van architect te geven: ze beslissen zelf welke informatie er nodig is.

3.3 Ontwerp en procesbegeleiding

Bij het organiseren van een burgerberaad moeten er veel keuzes gemaakt worden. Denk hierbij aan: budget, de loting, de duur van het beraad en de informatiebronnen. Deelnemers beslissen zelf mee, maar de gemeente moet ook bepaalde zaken van tevoren vaststellen. De gemeente kan een organisatie,

die gespecialiseerd is in burgerparticipatie, inhuren om te helpen met het ontwerp van het beraad. Dit vermindert de druk op onze eigen organisatie.

Burgerberaden bestaan meestal uit 80 tot 150 inwoners die op vijf tot acht verschillende momenten samenkomen, zowel fysiek als online. De duur van het beraad is meestal tussen de zes en negen maanden. Dit geeft de deelnemers voldoende tijd om te leren, praten en beslissingen te maken. Dit past ook bij de doelen van de gemeente Diemen om een meer structurele dialoog te hebben, wat efficiëntere besluitvorming en meer begrip oplevert.

Bij een burgerberaad is gelijkwaardig overleg het belangrijkste. Deelnemers moeten ideeën uitwisselen in plaats van elkaar overtuigen. Dit leidt tot betere resultaten en begrip voor elkaars standpunten. Goede begeleiding door een extern bureau of getrainde medewerkers is nodig. Het is belangrijk om gelijkwaardigheid te benadrukken, een band tussen deelnemers te creëren en regels op te stellen.

Een extern bureau moet zorgen voor open gesprekken, verslaglegging en veiligheid. Deelnemers kunnen vragen stellen aan inwoners, betrokkenen en experts zoals ambtenaren, wetenschappers en bedrijven. Ze beslissen samen welke adviezen ze aan het college, de burgemeester en/of de raad zullen geven. Er moet van tevoren worden afgesproken hoe deze keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld door een percentage vast te stellen of via consent methodes. Het is belangrijk om de externe organisatie(s) via een open aanbestedingsprocedure te selecteren om beïnvloeding van belanghebbenden te voorkomen. Het is ook goed om een toezichthouder of toezichtcommissie aan te stellen om het proces te bewaken en transparantie te garanderen.

Ervaring en tips van gemeente Den Haag

Den Haag heeft twee burgerberaden over klimaatverandering op wijkniveau georganiseerd in 2022. Wij spraken de projectleider over haar ervaringen en tips voor gemeentes die soortgelijke initiatieven willen opzetten. Hieruit kwamen een paar belangrijke tips naar voren:

- Een duidelijke vraagstelling is ontzettend belangrijk voor een geslaagd burgerberaad. Een te algemene vraag kan de diepgang bemoeilijken. Feedback van de deelnemers in Den Haag gaf aan dat de gestelde vraag te vaag was.
- Maak duidelijke afspraken over het vervolgproces na het burgerberaad met de raad en het college. Het benadrukken van de tijdlijn en het trage tempo van politieke besluitvorming is essentieel zodat deelnemers weten wat ze kunnen verwachten.
- Plan tussen de bijeenkomsten voldoende rust in. Zo kan er na elke sessie geëvalueerd wat er nog nodig is en is er ruimte voor aanpassingen.
- Bij het burgerberaad in Den Haag waren onder andere ambtenaren betrokken als projectleider. Het betrekken van ambtenaren zorgt voor betrokkenheid binnen eigen organisatie en stimuleert realistische verwachtingen.
- Grotere groepen deelnemers zijn beter voor de representativiteit. Bij de kleine groep van de burgerberaden in Den Haag bleken afvallers al heel snel vertekening in het beeld op te leveren.

Voorbeelden van mogelijk faciliterende organisaties

- Meer Democratie
- NPBO - Nederlands Platform Burgerparticipatie en Overheidsbeleid | NPBO
- Home G1000 Burgerberaad Burgerforum en dialoog participatie
- Inwonerberaad
- EMMA - Experts in Media en Maatschappij
- Maatschap voor Communicatie (mvc.nl)
- Home - Bureau Stroom

Bij burgerberaden over complexe onderwerpen, zoals klimaatbeleid, kunnen experts te veel invloed krijgen. Wie deze experts kiest is van invloed op het advies. Externe begeleiding kan helpen om dit evenwicht te bewaren. Een te grote rol van experts of een niet diverse groep experts verhoogt de kans op kritiek op het proces en voor minder acceptatie van de uitkomst van het burgerberaad. Dit kan zorgen voor minder politiek vertrouwen.

Populytics adviseert om experts een (kleine) rol te geven aan het einde van het proces. Als alternatief kunnen inwoners bij de start van het beraad om hun ideeën en mening gevraagd worden in een (online raadpleging). De uitkomsten hiervan kunnen door het burgerberaad gebruikt worden. Deze raadpleging geeft waardevolle inzichten en betreft de rest van de gemeenschap. Eerdere ervaringen laten zien dat de deelnemers van burgerberaden een behoefte hebben om meningen vanuit de hele samenleving mee te wegen. Het Diemense inwonerspanel zou hiervoor gebruikt kunnen worden.

3.4 Representativiteit

Een burgerberaad moet de stemmen van alle inwoners vertegenwoordigen. Diversiteit en inclusie zijn belangrijk binnen de Diemense participatiewijze. Het participatiekader benadrukt het actief bereiken van diverse groepen.

Onder jongeren, inwoners met een migratie-achtergrond en mensen met praktische opleidingen zijn er relatief veel mensen die niet of minder vaak mee doen binnen participatieprocessen. Een gewogen loting kan helpen, maar dit vergt inspanning.

Bij een gewogen loting worden inwoners geselecteerd, op basis van de gemeentelijke basisadministratie, op basis van kenmerken zoals leeftijd en geslacht. Dit is belangrijk om de groep evenwichtig te maken. Deze geselecteerde inwoners worden gevraagd om aan het beraad mee te doen. Het is belangrijk om rekening te houden met een klein percentage dat wil meedoen: uit eerdere burgerberaden in grote steden blijkt dat het percentage van inwoners die ingaat op de uitnodiging ligt tussen de 5% en 15%.

De groep van inwoners die bereid is om mee te doen zal niet automatisch een goede afspiegeling zijn van de Diemense gemeenschap. Het is van belang om daarom binnen de groep van geïnteresseerden opnieuw een gewogen loting uit te voeren. Door de inwoners die geïnteresseerd zijn een paar vragen te laten beantwoorden, hebben we nuttige informatie tot onze beschikking om te wegen. Bij het kiezen van deze vragen is het belangrijk om te denken aan zowel demografische en discursieve representatie. Demografische representatie gaat over wie meedoet, en discursieve representatie gaat over het horen van alle perspectieven. Een notaris kan de onafhankelijkheid waarborgen. Dit helpt om vertrouwen te behouden, ook bij niet-deelnemers.

3.5 Inclusie

Inclusie is cruciaal bij burgerberaden. Om inwoners te bereiken die normaal gesproken niet (vaak) meedoen moeten we mogelijke drempels voor de deelnemers wegnemen. Hoe maken we het makkelijk voor onze inwoners om mee te doen? Mensen

hebben verschillende hindernissen zoals financiële overwegingen, tijdsgebrek, twijfels, of taalproblemen.

We kunnen deelname aanmoedigen door een financiële vergoeding aan te bieden. Dit kan een dagvergoeding zijn of een vast bedrag voor het hele proces. Het bedrag is een bedankje voor de inzet, maar is ook een vergoeding voor (eventuele) kosten die de deelnemer maakt. We moeten wel rekening houden met mogelijke invloeden op uitkeringen en subsidies.

Het is belangrijk om inwoners te laten weten dat de gemeente bereid is om belemmeringen weg te nemen. Dit zal mensen aanmoedigen om hulp te vragen. We kunnen maatwerk leveren zodat (zover mogelijk) iedereen kan deelnemen.

Voorbeelden van andere maatregelen die, indien nodig, kunnen genomen worden

- Het bieden van kinderopvang;
- Het aanbieden van een tolk;
- Toegankelijke ruimtes voor de bijeenkomsten garanderen;
- Het bieden van passend eten dat rekening houdt met (medische en culturele) wensen;
- Alle communicatie op een maximaal taalniveau b1
- Regelmatige bijeenkomsten (een hele dag in het weekend).
- Voldoende tussentijd waarin deelnemers zich kunnen voorbereiden op de volgende bijeenkomst.
- Vakanties en religieuze feestdagen.
- De minimumleeftijd om deel te nemen aan het burgerberaad op 16 jaar vaststellen.

3.6 Tijd en budget

We moeten voldoende tijd en middelen hebben voor een burgerberaad. Dit omvat de ruimte voor interne projectleiders en ambtelijke teams. Het proces duurt meestal, inclusief voorbereiding, minstens anderhalf jaar. Het is belangrijk om vooraf al bepaalde speerpunten, doelstellingen en een werkwijze op te stellen.

Het is lastig om de exacte kosten van een burgerberaad te voorspellen, mede omdat dit afhangt van ontwerpkeuzes. Door te kijken naar de begrotingen van andere gemeentes die al een burgerberaad gehouden hebben kan er wel een inschatting gemaakt worden. Over het algemeen variëren de kosten tussen €150.000 en €300.000, inclusief ambtelijke kosten van een interne projectleider. Transparantie is hierbij belangrijk en past bij onze wens om open te zijn.

Het kan misschien logisch lijken om een kleinere versie (op bijvoorbeeld wijkniveau) van een burgerfora te overwegen als alternatief. Dit lijkt kosten en tijd te besparen, maar we geloven niet dat het dezelfde voordelen heeft als een burgerberaad. Het verlies aan representativiteit en de beperkte tijd om complexe onderwerpen te begrijpen zijn zorgen. Onze gesprekken met andere gemeentes ondersteunen ons in deze mening. Als er toch interesse is in het testen van een kleinschaligere vormen van burgerfora is dat natuurlijk mogelijk. Maar het is belangrijk op te merken dat dit niet hetzelfde is als een burgerberaad en andere voor- en nadelen heeft. Dit vereist verder onderzoek.

3.7 Communicatie/Transparantie

Voordat het burgerberaad begint, moeten we de gemeenschap goed op de hoogte stellen. Dit verhoogt de respons op de uitnodiging en zorgt ervoor dat de iedereen binnen het dorp op de hoogte is. Een publiekscampagne kan dit doen waarbij bijvoorbeeld informatiesessies, billboards, lokale kranten en lokale sleutelfiguren worden ingezet kan zorgen voor meer kenbaarheid.

Transparantie is voor een succesvol burgerberaad noodzakelijk. Beslissingen tijdens het burgerberaad moeten begrijpelijk, traceerbaar en verifieerbaar zijn voor iedereen.

Om het vertrouwen te vergroten voor de uiteindelijke set aanbevelingen is het daarnaast ook belangrijk dat de rest van de gemeenschap zo veel mogelijk wordt meegenomen tijdens het proces. Daarom is het belangrijk om op meerdere momenten contact te leggen met de gehele gemeente. Zo betrek je niet alleen de burgers die actief deelnemen (mini-publiek), maar ook de rest van de inwoners (maxi-publiek).

Een voorbeeld van communicatie met de rest van de gemeenschap is bijvoorbeeld het uitzenden van het beraad. Ook kan een externe organisatie verslagen opstellen. We maken hierover duidelijke afspraken met de deelnemers.

Voordat het burgerberaad begint moet er besproken worden hoe er omgegaan wordt met zaken als anonimiteit van leden, de rol van actiegroepen, contact tussen deelnemers en lobbyisten, demonstraties, externe communicatie, training voor deelnemers, en verantwoordelijkheid bij psychische klachten.

4. Risico's

Een burgerberaad brengt natuurlijk, net zoals elk participatietraject, risico's met zich mee. Het is belangrijk om deze te kennen en te bewaken tegen eventuele problemen door middel van nauwkeurig procesbeheer. Hieronder zijn een aantal risico's benoemd waar ambtenaren, bestuurders en gemeenteraadsleden rekening mee moeten houden bij het kiezen voor en organiseren van een burgerberaad.

Verlies van controle

De gemeente heeft controle in het proces en de uitkomsten van een burgerberaad dan bij traditionele beleidsvorming. Dit kan spannend zijn. Het is goed om van tevoren na te gaan of we accepteren dat de uitkomsten anders kunnen zijn dan dat we misschien verwacht hadden.

Onvoldoende representativiteit

We moeten ons inspannen voor de inclusie in de werving. Toch weten we dat niet iedereen de tijd, energie of middelen heeft om deel te nemen, zelfs als we ons best doen om deze obstakels weg te nemen.

Dit kan leiden tot een minder goede weerspiegeling van de bevolking, waardoor sommige groepen minder goed vertegenwoordigd zijn. We weten dat dit een extra groot aandachtspunt is. Het is daarom essentieel om extra inspanningen te leveren in de gewogen loting en het wegnemen van drempels.

Tijd en kosten

Een burgerberaad kan een lang en duur proces zijn – en hoe meer vrijheid je geeft aan de deelnemers bij de invulling van het beraad, hoe minder zekerheid je hebt over de kosten.

Afbreuk in vertrouwen

Directe burgerparticipatie kan teleurstellend zijn als er onduidelijkheid is over besluitvorming en opvolging van adviezen. Daarom moeten we investeren in goede afspraken met bestuur en raad.

5. Onderzoeken (monitoring & evaluatie)

Bij burgerberaden in Diemen is het van belang om grondig te evalueren. Dit betekent niet alleen dat we zelf kritisch naar het proces moeten kijken, maar ook dat onafhankelijk onderzoek nodig is om lessen te trekken voor toekomstige burgerberaden.

Onafhankelijk onderzoek, uitgevoerd door deskundigen van buitenaf, is belangrijk. Hierdoor voorkomen we een eenzijdig beeld en kunnen we de effectiviteit van burgerberaden objectief beoordelen.

De volgende vragen zijn belangrijk voor ons onderzoek:

- Hoe ervaren alle betrokkenen, zoals deelnemers, ambtenaren, college, burgemeester en raad, het burgerberaad?
- Wat leren we van de opzet en uitvoering van burgerberaden?
- In hoeverre is het burgerberaad representatief en inclusief?
- Hebben deelnemers voldoende toegang tot informatie en kennis?

- Is het gekozen onderwerp en de vraagstelling helder?
- Leveren burgerberaden breed gedragen resultaten op?
- Hoe verliep de discussie binnen burgerberaden?
- Worden de uitkomsten door de gemeente overgenomen?
- Hoe ervaart de gemeenteraad haar rol bij het vragen van advies aan burgers?
- Hoe kunnen we bestaande participatie-instrumenten verbeteren met burgerberaden?

Voorafgaand aan burgerberaden stellen we een werkgroep/klankbordgroep samen. Deze bestaat over het algemeen bij burgerberaden uit inwoners, mogelijk een wetenschapper of onderzoeker, enkele raadsleden, enkele ambtenaren (waaronder een juridisch adviseur), en iemand van de griffie. Deze groep onderzoekt ook of de adviezen zijn opgevolgd en geeft advies over de voorstellen.



6. Mogelijke onderwerpen

In het participatiekader staat dat het programma Voor en Met Diemen onderzoek in de komende bestuursperiode zal doen of zich een vraagstuk aandient dat geschikt is om aan een 'burgerberaad' voor te leggen.

Volgens ons horen mogelijke onderwerpen voor een burgerberaad vanuit de samenleving of door een politieke impasse in de gemeenteraad te komen. Dit baseren wij op de ervaringen van andere gemeenten, de (wetenschappelijke) literatuur en de cursus die wij hebben gevolgd. Door deze nieuwe inzichten hebben wij ons voornamelijk gericht op het onderzoeken van de randvoorwaarden voor het gebruik van een burgerberaad. Daarnaast hebben wij onderzocht wanneer het gebruik van een burgerberaad wel functioneel, effectief en gerechtvaardigd is (gezien de kosten in tijd, capaciteit en geld). Er is wel met collega's gesproken over mogelijke onderwerpen voor een burgerberaad in Diemen. Dit is deels gedaan met de gedachte dat ambtenaren inzicht hebben in welke onderwerpen er binnen de organisatie spelen die geschikt zijn voor een burgerberaad. Bovendien zorgt dit voor meer bewustwording binnen de organisatie over het middel burgerberaad als onderdeel van de participatiemiddelen die de gemeente Diemen tot haar beschikking heeft. Bij deze gesprekken hebben we ons voornamelijk gericht op collega's van Team Ruimtelijk Beleid en Team Beleid Samenleving.

Ervaring en tips van gemeente Zeist

Gemeente Zeist heeft een groot (online) burgerberaad georganiseerd in 2022 naar aanleiding van een groot begrotingstekort. Het beraad werd gevraagd om mee te denken over mogelijke maatregelen die genomen konden worden. We spraken de projectleider over zijn inzichten en tips voor andere gemeentes.

- Het burgerberaad heeft geleid tot meer kennis en respect tussen ambtenaren en de inwoners. De ambtenaren hebben veel inzicht verkregen in de leefwereld van de inwoners.
- In Zeist is het burgerberaad ontstaan na groot enthousiasme van de raad en de burgemeester. Als er veel wrijving bestaat over het middel tussen de raad, het college en de ambtelijke krachten wordt het erg lastig. Enthousiasme is dus cruciaal voor een geslaagd burgerberaad.
- Het burgerberaad in Zeist werd volledig intern opgezet en begeleid, met alleen externe digitale ondersteuning vanwege COVID-19. Dit leidde tot aanzienlijke werkdruk en zelfs burn-out gevallen. De druk op eigen organisatie moet dus niet onderschat worden, en het is aan te raden externe ondersteuning in te huren voor onder andere het ontwerp.
- Hoewel de vraag eigenlijk ging over bezuinigingen richtte het beraad zich uiteindelijk op de veel bredere vraag wat inwoners belangrijk vinden aan wonen en leven in Zeist. Dit leidde tot een (te) groot aantal adviezen. De projectleider benadrukt dat het goed is om de vraag zo specifiek mogelijk te formuleren.
- Het verstrekken van maar beperkte informatie aan deelnemers werd gekozen om het proces interactief te houden. Een goede gespreksleider moet empathisch zijn en goed kunnen luisteren. Inwoners moeten verzekerd worden dat het proces veilig is, en vrijwilligersvergoedingen zijn noodzakelijk.



VOOR & MET
DIEMEN

Colofon

Deze verkenning is tot stand gekomen binnen het programma Voor en met Diemen.

Dit programma geeft een impuls aan een organisatie die meer verbindend, mensgericht en dienstbaar is.

Het burgerberaad is een project uit de programmalijn participatie.

Onderzoek en tekst Ivo Dommisse en Tess Visser

Vormgeving reclamestudio Sjeep

Contact communicatie@diemen.nl