Initiatiefvoorstel "Burgerberaad Haarlem"

Preambule

Naar aanleiding van de behandeling in de vergadering van de commissie bestuur van 9 december 2021, laten de initiatiefnemers weten dat de reactie van het college op dit initiatiefvoorstel en het verhandelde in voornoemde vergadering onderdeel uitmaken van dit voorstel. Het voorstel is daarmee in lijn gebracht met de reactie van het college.

Dit houdt het volgende in;

- Alvorens een voorstel tot een burgerberaadverordening wordt voorgelegd aan de gemeenteraad zal een pilot Burgerberaad worden uitgevoerd;
- Het college stelt samen met de initiatiefnemers een tijdpad op om te komen tot de pilot, de evaluatie van de pilot en het op basis daarvan opstellen van een concept-verordening Burgerberaad, waarbij gebruik zal worden gemaakt van de expertise van de VNG;
- De pilot wordt gefinancierd vanuit de middelen participatie en leefbaarheid
- Over de financiering van de Burgerberaden na de pilot wordt nader besloten.

Gevraagd besluit:

1. In te stemmen met het initiatiefvoorstel "Burgerberaad Haarlem" met als kernpunten dat de gemeente Haarlem na een pilot Burgerberaad een verordening opstelt die het mogelijk maakt om:
   a. Op initiatief van de gemeenteraad een - voor een bepaald onderwerp - Burgerberaad te formeren teneinde een gedragen advies te krijgen van een Burgerberaad over een door de gemeenteraad gestelde adviesvraag;
   b. Op initiatief van bewoners een Burgerberaad te formeren teneinde ongevraagd advies uit te brengen aan de gemeenteraad;

2. In te stemmen dit plan in handen te stellen van het college van Burgemeester en Wethouders om:
   a. Met inachtneming van de reactie van het college dit initiatiefvoorstel op zo kort mogelijke termijn ten uitvoer te brengen; en voor zover nodig;
   b. beslissingen van de raad voor te bereiden om die uitvoer te bespoedigen.

1. Inleiding

In de afgelopen jaren is er vanuit diverse hoeken kritiek[1] gekomen op het huidige democratische systeem, waarbij de bevolking slechts eenmaal in de zoveel jaar een mandaat geeft aan (een vertegenwoordiger van een) politieke partij en daarna slechts een beperkte hoeveelheid mogelijkheden heeft om die besluitvorming te beïnvloeden. In Haarlem hebben bewoners van oudsher alleen de mogelijkheid om besluitvorming te beïnvloeden door (laagdrempelig) inspreken of via (hoogdrempelig) een raadgevend referendum. Daarnaast zet de gemeente participatietrajecten in bij bijvoorbeeld infrastructuurprojecten en woningbouw. Ook heeft de gemeente initiatieven genomen met wijkbudgetten. Verder voert de gemeente regelmatig enquêtes uit om de mening van bewoners te peilen over onderwerpen. Bij geen van deze vormen wordt er daadwerkelijk mandaat gegeven aan de burgers. Dat leidt vaak tot matige resultaten en teleurstelling onder de participanten.

Daarbij leeft de indruk dat slechts een beperkte groep mensen gebruik maakt van de mogelijkheid tot inspreken en dat een groot deel van de bewoners (en de gebruikers) hiervan geen gebruik maakt. In het coalitieprogramma is vastgelegd dat de gemeente Haarlem met nieuwe vormen van participatie aan de slag gaat. Als actiepunt is benoemd: het verder experimenteren met het instellen van panels waarin bewoners advies kunnen geven. Nieuw is dat de deelnemers aan die panels geloot worden, zodat er echt stadsbreed wordt geadviseerd over de vraag. In Haarlem is inmiddels ervaring opgedaan met zo'n geloot bewonerspanel rondom het bomenbeleid in Schalkwijk.[2]

2. Burgerberaad

In de afgelopen jaren is er wereldwijd en in Nederland ervaring opgedaan met burgerberaden. Een burgerberaad bestaat uit een zo perfect mogelijke afspiegeling van de bewoners van een land/regio/stad/buurt die al dan niet bindend adviseren over heikele punten, die veelal snel stevige emoties oproepen, maar zich minder goed lenen voor een binaire uitkomst (helemaal voor of helemaal tegen). Zo heeft een burgerberaad in Ierland de hevig gepolariseerde discussie over abortus vlot getrokken en gaven burgerberaden in IJsland en het Canadese British Columbia een uiteindelijk overgenomen advies over de staatsinrichting van hun land/staat. [3]

Recent heeft een groot burgerberaad van 150 gelote deelnemers in Frankrijk aanbevelingen gedaan over de feitelijke oplossingsrichtingen voor het klimaatbeleid in Frankrijk.[4] Mooi bijkomend punt is dat de regering zich in zo'n geval gesteund voelt door het draagvlak dat door die 150 gelote bewoners is gecreëerd. Ook op gemeentelijk niveau zijn diverse goede voorbeelden te vinden van burgerberaden (Gdansk, Manchester). Burgerberaden helpen de representatieve democratie representatiever te

---

[1] Zie bij voorbeeld het boek "Tegen verkiezingen" van David van Reybrouck

[2] https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/gemeenten-experimenteren-met-loting.9573893.lynkx

[3] https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/20/voortaan-dan-maar-loten-in-plaats-van-stemmen-a3974066

[4] https://www.nrc.nl/nieuws/2020/07/03/laat-burgers-politici-helpen-organiseer-een-burgerberaad-a4004913

maken en zorgen ervoor dat moeilijke besluiten niet verzanden in een gepolariseerde voor of tegendiscussie, maar dat gekeken wordt waar met respect voor elkaars standpunten de oplossing ligt.

De Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid constateert dan ook terecht dat Burgerberaden "een krachtige aanvulling (...) op bestaande vormen van burgerparticipatie en inspraak" vormen. [5]

Haarlem heeft uitgebreide ervaring met referenda. Een referendum kan niet gelijkgesteld worden met een burgerberaad. Bij een referendum kunnen bewoners alleen voor of tegenstemmen, waarbij de nuance vaak verdwijnt. Een referendum leent zich dus alleen voor hele eenduidige, binaire vragen. Verder speelt bij een referendum soms een rol dat een referendum gebruikt wordt om gevoelens van onvrede te uiten, die eigenlijk geen verband houden met de voorliggende vraag van het referendum. Tot slot daagt een burgerberaad de deelnemers uit om zeer geïnformeerd advies uit te brengen.

3. Kosten burgerberaad

De kosten van het burgerberaad komen ten laste van de gemeente. Burgerberaden zijn geen doel op zich, zodat er geen aanleiding is om apart budget te reserveren. Dat gebeurt immers ook niet bij kosten voor participatie en bezwaar- en beroepsprocedures. Het ligt het meest voor de hand om die kosten onder te brengen bij het project of het beleidsdoel dat onderwerp is van het burgerberaad.

4. Voorstel burgerberaad in Haarlem

Het burgerberaad zou een aanvulling kunnen zijn op de reeds gebruikte instrumenten om burgers actief bij besluitvorming te betrekken. Om het goede voornemen uit het coalitieprogramma tastbaarder te maken en door te geven na volgende verkiezingen, is het belangrijk dat de mogelijkheid van een burgerberaad op korte termijn in de lokale regelgeving wordt vastgelegd.

Op diverse plekken[6] zijn de op ervaringen gebaseerde *do's and don'ts* beschreven. Op basis hiervan stellen initiatiefnemers voor om het college te vragen op korte termijn een Haarlemse burgerberaadverordening op te stellen, die gebaseerd is op de volgende uitgangspunten:

Algemene eisen burgerberaad

- De deelnemers aan het burgerberaad worden geloot, waarbij een nacontrole wordt gedaan of er een representatieve samenstelling is geloot en er zo nodig een correctie plaatsvindt.

---

[5] Adviescommissie Burgerbertrokkenheid bij klimaatbeleid, Betrokken bij klimaat – Burgerfora aanbevolen, blz. 43

[6] https://decorrespondent.nl/11707/meer-dan-een-inspraakavond-beter-dan-een-referendum-met-deze-democratische-vernieuwing-kan-de-burger-zelf-beleid-maken/1290216763-753ad347 [7] https://extinctionrebellion.nl/app/uploads/2020/07/XRNL-gids-Burgerberaad.pdf

- In de burgerberaadverordening is ook opgenomen dat de gemeenteraad kan besluiten om de loting open te stellen voor jongeren vanaf 16 jaar.
- Het burgerberaad bestaat uit minimaal 50 en maximaal 100 deelnemers.
- De deelnemers aan het burgerberaad hebben het recht om anoniem te blijven tot het moment waarop het burgerberaad het advies uitbrengt.
- Het burgerberaad krijgt binnen het vastgestelde budget professionele ondersteuning en een professionele penvoerder, die los staan van de gemeente Haarlem.
- Het burgerberaad heeft het recht zich te laten scholen en/of externe experts in te huren binnen het vastgestelde budget.
- Het burgerberaad heeft het recht om de voorstellen ambtelijk te laten doorrekenen, waarbij naast de kosten, ook de baten van het voorstel worden betrokken.
- Het burgerberaad krijgt de opdracht om de uitgebrachte adviezen op praktische (wettelijke en financiële) uitvoerbaarheid te laten toetsen.
- Adviezen kunnen niet in strijd zijn met hogere wet- en regelgeving, die de gemeente(raad) niet zelfstandig kan wijzigen, en moeten passen binnen de gemeentelijke financiële mogelijkheden.
- Het burgerberaad streeft naar besluitvorming met consent. Als consentuele besluitvorming niet mogelijk blijkt, stemt het burgerberaad over het uiteindelijke voorstel. Het voorstel is aangenomen als minimaal 60% van de deelnemers voor stemt.

Specifieke eisen burgerberaad op initiatief van de gemeenteraad

- Het doel van een burgerberaad is om één of meerdere praktisch uitvoerbare oplossingen te bedenken voor een maatschappelijk relevant vraagstuk.
- Een burgerberaad blijft in functie totdat de gemeenteraad een beslissing heeft genomen over de adviezen van het burgerberaad;
- De gemeenteraad kiest (met de gebruikelijke meerderheidseisen) een specifiek onderwerp dat hij voorlegt aan een burgerberaad.
- De gemeenteraad kan alleen om een burgerberaad verzoeken voor vraagstukken die relevant zijn voor alle bewoners van Haarlem.
- Nadat de gemeenteraad een burgerberaad heeft verzocht, zoekt de gemeente binnen vier weken een extern bureau dat het burgerberaad zal begeleiden. Daarna vindt de loting plaats.
- Het burgerberaad concretiseert of specificeert het vraagstuk in een vraagstelling, waarop het burgerberaad praktisch uitvoerbare antwoorden kan leveren, de vraagstelling wordt ter informatie aan de commissie bestuur of de ter zake kundige commissie gezonden,
- In de burgerberaadverordening ligt vast dat de gemeenteraad het advies van het burgerberaad in beginsel overneemt wanneer 70% van de deelnemers het advies steunt. Indien het voorstel met minder dan 70%, maar meer dan 60% van de stemmen is vastgesteld, is de gemeenteraad gehouden het voorstel te bespreken en kan de gemeenteraad het voorstel desgewenst geheel of gedeeltelijk overnemen.
- Het eindoordeel over de adviezen ligt bij de gemeenteraad.

- De kosten[7] van het burgerberaad komen voor rekening van de gemeente.

Specifieke eisen burgerberaad op initiatief van bewoners van Haarlem

- Bewoners van Haarlem kunnen de gemeenteraad verzoeken om goedkeuring van een burgerberaad.
  Wanneer het verzoek ondersteund wordt door minimaal dezelfde hoeveelheid bewoners die nodig is voor een raadgevend referendum, zal de gemeenteraad het verzoek tot het houden van een burgerinitiatief agenderen.

A. Gemeenteraad honoreert het verzoek om een burgerberaad

- Wanneer de gemeenteraad besluit het verzoek te honoreren, gelden voor het burgerberaad dezelfde regels als voor een burgerberaad op initiatief van de gemeenteraad.

*B. Gemeenteraad honoreert **niet** het verzoek om een burgerberaad*

- Wanneer de gemeenteraad besluit het verzoek niet te honoreren, gelden in afwijking van het voorgaande, de volgende regels:
  - De initiatiefnemer kan besluiten zelf een burgerberaad te organiseren.
  - De gemeente geeft aan de initiatiefnemer een beeld van de samenstelling van de bevolking, zodat de initiatiefnemer zelf een representatief burgerberaad kan samenstellen.
  - De initiatiefnemer zorgt zelf voor de werving en loting van bewoners (en kan daarvoor géén gebruik maken van de gemeentelijke basisadministratie).
  - De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor alle kosten die samenhangen met het burgerberaad.
  - Het burgerberaad mag niet rekenen op ambtelijke doorrekening.
  - De gemeenteraad agendeert het advies van het burgerberaad, wanneer:
    - Duidelijk is dat het advies gegeven is door een representatieve samenstelling van de bevolking.
    - De gemeenteraad kan besluiten het advies al dan niet geheel of gedeeltelijk over te nemen.

Met dit voorstel maakt Haarlem duidelijk dat Haarlem het belangrijk vindt om bewoners actief te betrekken bij besluitvorming over stadsbrede (complexe) onderwerpen. De gemeente geeft daarbij duidelijkheid wanneer de kosten door de gemeenteraad worden gedragen en wanneer niet. Verder is

[7] Het budget bedraagt gemiddeld EUR 30.000-50.000. Dit is gebaseerd op 150 deelnemers in een traject dat drie maanden duurt.

op voorhand duidelijk wat de gemeenteraad met een door het burgerberaad opgestelde advies zal doen.

De raad verzoekt het College om conform artikel 160 lid 1 Gemeentewet:

a. Met inachtneming van de reactie van het college, dit plan op zo kort mogelijke termijn ten uitvoer te brengen; en voor zover nodig
b. beslissingen van de raad voor te bereiden om die uitvoering te bespoedigen.

Vastgesteld in de raad van 23 december 2021

23 DEC 2021

Griffier

Voorzitter