

Ter attentie van de gemeenteraad

**Ons kenmerk** PG/2021/22621  
**Datum** 26 januari 2021  
**Afdeling** Programma en Gebiedsmanagement  
**Contact** A.C.M. Scalzo  
**Telefoon** 023-5114258  
**E-mail** ascalzo@haarlem.nl

**Onderwerp:** Wensen en bedenkingen college Initiatiefvoorstel 'Burgerberaad Haarlem'

Geachte raadsleden, indieners van het initiatiefvoorstel 'Burgerberaad Haarlem',

Op 17 december 2020 heeft u het Initiatiefvoorstel 'Burgerberaad Haarlem' aangeboden aan de gemeenteraad van Haarlem. Met deze brief geven wij de wensen en bedenkingen van het college van BenW op uw Initiatiefvoorstel, zoals bedoeld in artikel 147a, vierde lid van de Gemeentewet.

#### **Het initiatiefvoorstel is passend binnen ingezette koers**

Het initiatiefvoorstel past duidelijk in de ingezette koers van deze (en de vorige) raadsperiode om inwoners van Haarlem mee te laten praten, mee te laten denken en mee te laten doen. Het past dan ook goed bij de gedachte achter het programma Nieuwe Democratie. Met dit programma wordt deels in experimentele vorm, deels in aanscherping van de bestaande werkwijzen gezocht naar een balans tussen participatie en representatieve democratie. Ook past het nadenken over het vastleggen van participatie, overheidsparticipatie en bijvoorbeeld het uitdaagrecht in een verordening binnen de op handen zijnde wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet (Wet versterking participatie op decentraal niveau).

Er zijn verschillende onderwerpen en mogelijkheden om een burgerberaad te organiseren. Zo wordt gesproken om dit op gebied van klimaat te doen, zoals in Frankrijk. Het kan ook over andere thema's gaan. Een vuurwerkverbod wordt vaak als voorbeeld genoemd. Welke thema's zou de raad geschikt vinden om een stedelijk burgerberaad in Haarlem te organiseren?

#### **Het opstellen van een verordening op een burgerberaad**

De initiatiefnemers stellen voor om over te gaan tot het opstellen van een verordening op een burgerberaad en verwijzen naar het actiepunt in het coalitieakkoord: Het verder experimenteren met het instellen van panels waarin bewoners advies kunnen geven. De deelnemers aan die panels worden geloot, zodat er daadwerkelijk stadsbreed wordt geadviseerd over de vraag. Het opstellen van een verordening op een burgerberaad gaat het college voor nu en in deze vorm een stap te ver. Er wordt landelijk nog gewerkt aan verschillende voorstellen aan de kamer over het

organiseren van een burgerberaad. Hierbij wordt expliciet gekeken naar de mogelijkheden en voorwaarden om dit ook regionaal of lokaal in te richten<sup>1</sup>. Het is wenselijk om hiervan te leren alvorens over te gaan tot het verder uitwerken van het burgerinitiatief.

In Haarlem is inmiddels ervaring opgedaan met een geloot bewonerspanel rondom het bomenbeleid in Schalkwijk. In januari start het experiment met de gelote wijkraad en een geloot wijkpanel: het wijkforum. Het college stelt voor om op basis van die ervaring, kanttekeningen en leerpunten de volgende stap te zetten.

### **Het college heeft twee zwaarwegende bedenkingen bij het voorliggende initiatiefvoorstel:**

- In het initiatiefvoorstel wordt voorgesteld dat de raad het advies van het burgerberaad voorbehoudsloos overneemt wanneer 70% van de deelnemers het advies steunt. Met een voorbehoudsloos besluit op basis van een bindend advies wordt een vrije beraadslaging en besluitvorming die alle inwoners aan gaat ontnomen. En de gekozen volksvertegenwoordigers (raadsleden) wordt hun besluitvormingsrecht ontnomen.

Bindend advies is (mogelijk) in strijd met de gemeentewet. Het zet de (dwingendrechtelijke) regels van de Gemeentewet opzij.

Het burgerberaad kan wel, net als dit bij bijvoorbeeld de participatieraad geldt, een zwaarwegend advies zijn aan raad en college. Van het advies kan dan alleen beargumenteerd afgeweken worden door de raad of het college. Op deze wijze kan een debat en beraadslaging in de raad plaatsvinden en besluitvorming tot stand komen met inachtneming van de gebruikelijke democratische procedures en principes.

- Het college adviseert de raad de vraagstelling voor het burgerberaad vast te stellen. Dit kan door de vraagstelling ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad. Een zorgvuldige formulering is belangrijk om te vermijden dat hierin al onbewust een stellingname verborgen zou zitten. Maar ook omdat als de vraag politiek gedragen is het advies ook echt gebruikt kan worden bij het ontwikkelen van beleid.

### **Kanttekeningen en leerpunten uit reeds gehouden experimenten**

In het initiatiefvoorstel wordt uitgewerkt langs welke lijn een verordening voor een burgerberaad eruit zou moeten zien. Daarbij wordt een aantal leerpunten, dilemma's en kanttekeningen die uit de tot nu toe gedane experimenten naar voren zijn gekomen ons inziens nog niet voldoende uitgewerkt. Wij delen deze graag met u.

<sup>1</sup> Zie onder anderen de brief aan de TK over de mogelijkheid een klimaatberaad te organiseren.



## Organisatie en de loting

De toegevoegde waarde van een burgerberaad is gelegen in het feit dat de groep mensen die geloot worden niet tot de usual suspects van actieve bewoners behoren. Door te loten kan een zo gevarieerd mogelijke groep mensen, die doorgaans niet actief zijn, worden betrokken bij het openbaar bestuur. Een burgerberaad kan zo bijdragen aan vernieuwende en innovatieve ideeën ten aanzien van het beleid. Aandacht voor een zo representatieve en inclusief mogelijke groep mensen is daarom een belangrijke voorwaarde voor een goed burgerberaad. Een andere belangrijke voorwaarde is, zoals ook de initiatiefnemers al aangeven, de objectiviteit van de begeleiding van de groep maar ook van het aangeboden materiaal en de vraagstelling. Wij geven u daarom onderstaande zaken mee ter overweging in uw beraadslaging:

- Het organiseren en uitvoeren van een burgerberaad is arbeids- en kostenintensief. Het vraagt veel tijd en capaciteit van zowel de deelnemers als van de ondersteuning vanuit de gemeente of een ondersteunende onafhankelijke partij. Bewoners moeten bereid zijn om deze tijdsinvestering te doen. Vergoeding voor de geïnvesteerde tijd en faciliteiten als bijvoorbeeld kinderopvang lijkt een belangrijke randvoorwaarde. Zeker als een beraad wel 3 maanden kan duren.
- Het bereiken van een zo divers en representatief mogelijke groep (geslacht, leeftijd, opleiding, afkomst etc.) is niet gemakkelijk. Kenmerken die in de hele populatie aanwezig zijn, moeten ook terugkomen in de geselecteerde groep. Daarbij moet de groep groot genoeg zijn (enkele honderden) en de loting moet plaatsvinden uit de gehele populatie. Het is belangrijk dat iedereen een even grote kans maakt om deel te nemen. Daarvoor is een goede steekproef uit de gehele bevolking of doelgroep van belang. Van bepaalde groepen weten we dat zij minder geneigd zijn deel te nemen. Er zal gerichte actie nodig zijn om de groep zo inclusief mogelijk te laten zijn. De methode en daarmee de mogelijkheden zijn mede afhankelijk van het beschikbare budget.
- Met het bereiken van een zo inclusief mogelijke groep hangt ook samen dat het voorlichtingsmateriaal dat wordt gebruikt ter voorbereiding van het burgerberaad objectief moet zijn en wordt aangeboden op verschillende communicatieve wijzen. Voor de een is een onderzoeksrapport belangrijk, voor de ander een praktische mondelinge uitleg welke dilemma's er zijn.
- Het is belangrijk vooraf vast te leggen hoe om te gaan met de maatschappelijke dynamiek rondom het te bespreken thema. Denk aan een communicatiestrategie en een eventueel plan om de uitkomst aan een bredere groep in de samenleving voor te leggen.
- In de referendumverordening artikel 3 en de verordening op burgerinitiatief artikel 4 zijn een aantal onderwerpen benoemd die zich niet lenen voor een referendum. Denk hierbij aan een onderwerp waarover korter dan twee jaar voor indiening van het burgerinitiatief door de raad een besluit is genomen, tenzij nieuwe argumenten tot een nieuwe afweging zouden kunnen leiden. Deze uitzonderingen kunnen ook voor een burgerberaad uitgesloten worden.

**Kwaliteit van het advies:**

- Het advies wat wordt opgesteld door het burgerberaad moet financieel realistisch en uitvoerbaar zijn. Hiervoor kunnen vooraf kaders worden meegegeven door de raad. Mocht het burgerberaadadvies voor de uitvoerbaarheid meer financiën nodig hebben dan vooraf als kader is meegegeven, moet het beraad verplicht aangeven ten koste van welke begrotingspost het advies uitgevoerd gaat worden.
- Het is raadzaam een onafhankelijke commissie in te stellen net als bij het referendum het geval is. Deze ziet toe op de uitvraag en onafhankelijkheid van ingehuurde expertise, begeleiders van het burgerberaad en gebruik van rapporten en informatie. Zij adviseert de gemeenteraad over de objectiviteit van de vraagstelling. En ziet toe op de naleving van de vooraf door de raad vastgestelde procedure bij het burgerberaad.
- Het op te leveren advies van een burgerberaad wordt alvorens aan de raad aangeboden voorzien van een advies van het college over onder anderen haalbaarheid en uitvoerbaarheid.
- Het is raadzaam om vooraf te bepalen of en zo ja, op welke wijze het burgerberaad na het opstellen van het advies betrokken wordt bij vervolgstappen.
- Het is raadzaam vooraf vast te leggen of de uitkomst van het burgerberaad direct ter besluitvorming door de raad wordt voorgelegd, of dat voorafgaand aan die besluitvorming een raadgevend referendum over het onderwerp wordt georganiseerd of een proces van participatie plaatsvindt.

**Voorstel van het college**

Het college staat positief tegenover het burgerberaad als extra instrumentarium voor burgerparticipatie. Maar in de vorm zoals de initiatiefnemers het nu hebben ingediend is het niet uitvoerbaar. Wel is het mogelijk te werken aan een procedureregeling voor een burgerberaad. Dit sluit ook aan bij het coalitieakkoord: Het verder experimenteren met het instellen van panels waarin bewoners advies kunnen geven. Dit wordt mede ingegeven door de ervaringen met het experiment van de bomen in Schalkwijk, het nu in uitvoering gaande experiment met het wijkforum en de ervaringen elders in het land. Ook landelijk wordt nog gewerkt aan verschillende voorstellen aan de kamer over het organiseren van een burgerberaad. Er kan werkenderwijs worden geleerd en een antwoord worden gevonden op diverse vraagstukken die nu nog niet zijn geadresseerd in het voorliggende initiatiefvoorstel maar waar in de praktijk zeker tegenaan wordt gelopen.



Het college stelt, aan de hand van de uitkomst van uw beraadslaging over het initiatiefvoorstel, voor een werkgroep op te richten bestaande uit de initiatiefnemers uit de gemeenteraad, expertise op dit thema vanuit de VNG of BZK en ambtelijke ondersteuning. Deze werkgroep kan tot taak krijgen genoemde procedureregeling op te stellen en de hiervoor genoemde vraagstukken van de nodige handvatten te voorzien.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,

mr. C.M. Lenstra

drs. J. Wienen

