



Concept-startnotitie Verkenning Burgerberaad Leidschendam – Voorburg

Voorwoord

Voor u ligt een concept-startnotitie voor een verkenning burgerberaad in Leidschendam - Voorburg. Het is nadrukkelijk slechts een eerste, ruw concept wat nog verdere uitwerking behoeft. Voordat het echter zinvol is om na deze eerste stap met verdere uitwerking aan de slag te gaan, is het nodig om in zo vroeg mogelijk stadium met betrokken partijen in gesprek te gaan of dit wel gewenst is en zo hoe en met wie dan. Dit zal besproken worden in de beeldvormende raad van 4 oktober 2022.

Platform Lokale Democratie Leidschendam – Voorburg, oktober 2022

Jan van Vliet
Marten Koen
Theo Senden
Christopher Baan
Michiel Steffelaar

Inleiding

Algemeen wordt erkend dat op alle bestuurlijke niveaus in Nederland (en Europa) de kloof tussen overheid en politiek enerzijds, en de burger anderzijds groter wordt. Dit wordt problematisch op het moment dat beleid niet meer vanuit praktijkervaring of menselijke maat wordt ontwikkeld, maar vanuit gestandaardiseerde beleidsidealen over wat men verwacht van menselijk gedrag. In de praktijk betekent dit dat mensen zich niet herkennen in het geformuleerde beleid en daarmee het vertrouwen in instituties afneemt. De gemeente Leidschendam – Voorburg vormt hier geen uitzondering op.

In de gemeente komt burgerparticipatie zelden verder dan de mogelijkheid tot inspraak als veel kaders al bepaald zijn. Weliswaar is er ook hier sprake van initiatieven in verenigingen en buurten, maar bij de voorbereiding en uitvoering van gemeentelijk beleid komt bij burgerparticipatie vaak alleen een kleine groep “usual suspects” in beeld. Steeds meer burgers zeggen onvoldoende vertrouwen te hebben in het bestuur om nog actief betrokken te willen worden in de voorbereiding en uitvoering van beleid. Dit werkt ook door in steeds lagere opkomstcijfers bij verkiezingen. Hierdoor ervaren politici en bestuurders dat er steeds moeilijker en minder draagvlak verkregen wordt voor het beleid.

Dit onderwerp krijgt zowel nationaal als internationaal veel aandacht van wetenschappers, journalisten en schrijvers. Onder hen heeft de Belgische filosoof/schrijver David van Reybrouck veel autoriteit verworven. Zijn opvatting is dat de kloof tussen politiek en bestuur enerzijds en burgers anderzijds wordt vergroot, doordat veel mensen zich niet meer gehoord voelen en daarom afhaken. Van Reybrouck pleit ervoor dat de overheid beter naar deze groeiende groep burgers gaat luisteren en initiatieven onderneemt om deze burgers een stem te geven. De representatieve democratie alléén is daarvoor kennelijk niet genoeg. Een instrument om burgers een stem te geven, is het burgerberaad.

Er is inmiddels zowel lokaal, nationaal en internationaal toenemend ervaring opgedaan met burgerberaden als instrument bij burgerparticipatie. Een succesvol lokaal voorbeeld is de ontwikkeling van een warmtevisie in de gemeente Tilburg (Bijlage 3).

Ook in Leidschendam – Voorburg wordt erkend dat het van belang is om inwoners beter en intensiever te betrekken. Een belangrijke stap is geweest het “Traject Burgerparticipatie, Positiviteit van 2 kanten” dat van december 2019 tot juli 2021 heeft gelopen. Dit traject heeft geresulteerd in het rapport “Durven, Doen, Doorgaan!”, waarbij onder meer een set



afspraken is opgesteld welke de Gemeenteraad samen met het rapport heeft aangenomen (Bijlage 1). Deze afspraken gelden als een tussenresultaat dat de basis gaat vormen voor een nog op te stellen Participatieverordening. Daaraan wordt momenteel door de gemeente gewerkt.

Verder heeft in het huidige coalitieakkoord het onderwerp Burgerparticipatie een prominente plek. Daarin wordt onder meer gesteld dat traditionele vormen van inspraak niet genoeg gevonden worden en dat de lokale samenleving proactief betrokken zal worden bij het opstellen van nieuw beleid.

Tot slot heeft de raad, gelijktijdig met het aannemen van het eerder genoemde rapport, een motie aangenomen die oproept tot co-creatie en intensieve samenwerking met inwoners met betrekking tot een burgerforum. (Bijlage 2)

Doel van deze concept – startnotitie

Het doel van deze concept-startnotitie is om een eerste aanzet te geven om te komen tot een burgerberaad in Leidschendam – Voorburg. Er is slechts sprake van een ruwe eerste schets; verdere uitwerking is op alle inhoudelijke punten noodzakelijk.

Zoals in de inleiding al is geschetst, is de lokale democratie in Leidschendam – Voorburg toe aan een intensivering van het betrekken van inwoners bij het vormgeven aan lokaal beleid. Daarbij is aangegeven dat de gemeente open staat om in co-productie / co-creatie met inwoners te werken en moet recht gedaan worden aan de complexe maatschappelijke opgaven die vandaag de dag spelen. De nieuwe vormen van samenwerking moeten die complexiteit vangen in doelmatig, genuanceerd beleid met draagvlak, dat kan bijdragen aan het nieuwe 'sociaal contract' tussen politiek en samenleving dat volgens velen noodzakelijk is. Een belangrijke stap in deze 'upgrade', is het realiseren van een stevig verankerde en geconcretiseerde burgerparticipatie.

Het is van belang dat deze verdere uitwerking tot stand komt met de in voorbereiding zijnde participatieverordening. Daarbij blijft het overigens wel aandacht van de Raad verdienen, dat ook bij de totstandkoming van deze nieuwe verordening burgerparticipatie een duidelijke plaats krijgt.

In het verlengde van dit proces wordt met deze startnotitie beoogd dat Leidschendam-Voorburg – in navolging van andere overheden in binnen- en buitenland – ervaring gaat opdoen met het instellen van een burgerberaad.

Randvoorwaarden

Om een burgerberaad succesvol te laten zijn, is het van belang dat aan een aantal randvoorwaarden voldaan wordt. Door de OESO zijn hiervoor de volgende tien basisprincipes benoemd:

- 1: Stel een goede vraag
- 2: Zorg voor een duidelijk mandaat
- 3: Werk met gewogen loting
- 4: Neem barrières voor deelname weg
- 5: Zorg voor gebalanceerde informatie en wees transparant
- 6: Zet in op gelijkwaardig overleg
- 7: Betrek de hele samenleving
- 8: Vertrouw inwoners
- 9: Neem de tijd
- 10: Doe het vaker



Deze punten zijn onder meer overgenomen en beknopt uitgewerkt in het boekje 'Nu is het aan ons' van Eva Rovers. Bij de verdere uitwerking van deze startnotitie, is het van belang deze algemene punten uit te werken waarbij ze worden toegespitst op de lokale situatie en het gekozen onderwerp.

Mogelijke onderwerpen

Voor een effectief burgerberaad is het essentieel dat het een geschikte, weloverwogen vraag krijgt voorgelegd. Zoals eerder aangegeven, kan een burgerberaad vooral tot bruikbare bijdragen leiden als er een maatschappelijke opgave wordt geadresseerd die complex én urgent is waarbij de meningen alle kanten opgaan. Voorts is van belang dat het bestuur nog niet met handen en voeten is gebonden aan een dichtgetimmerde set van afspraken en verplichtingen. Anno 2022 zijn er voldoende uitdagingen voor de gemeente waarvoor een aanpak urgent is en de ideeënvorming nog in volle beweging is. Wij denken dat het zinvol is om bij een eerste burgerberaad meteen een van deze urgente inhoudelijke vraagstukken op tafel te leggen. Het burgerberaad heeft dan zowel de functie om met dit participatie-instrument ervaring op te doen, als het uitdiepen van een relevant vraagstuk.

Als (zeker niet-uitputtende) lijst van min of meer geschikte inhoudelijke onderwerpen kan worden genoemd:

- ontwikkeling van sportpark Duivesteijn
- gemeentelijk woonbeleid / (bouw- en) woonvisie
- concretisering lokale energietransitie en/of warmtetransitie
- omgevingsvisie
- jongeren en werk in de gemeente
- cultuurvisie

Burgerberaad

Van Reybrouck pleit ervoor dat burgers door (gewogen) loting worden uitgenodigd en uitgedaagd om in een burgerforum (ook wel "burgerberaad") tot voorstellen te komen over de aanpak van relevante maatschappelijke problemen. Aldus wordt de inbreng van burgers niet beperkt tot de inbreng van de "usual suspects" en krijgt het begrip "burgerparticipatie" concreter inhoud. In Nederland is dit gedachtegoed verder uitgewerkt door Eva Rovers in haar boek "Nu is het aan ons".

De ideeën van Van Reybrouck worden sinds enkele jaren al in bescheiden mate toegepast op nationaal en lokaal niveau in Europa. De afgelopen jaren hebben politici op verschillende schaalniveaus in binnen- en buitenland ervoor gekozen om het instrument van burgerberaad in te zetten om burgers met concrete voorstellen te laten komen voor allerlei maatschappelijke opgaven, bijv. rondom klimaatverandering. Burgerberaden lenen zich met name voor complexe maatschappelijke opgaven, waar in het reguliere politieke proces veel polarisatie bestaat en sub-optimale oplossingen worden gecreëerd. Door gelote burgers zonder belang, geïnformeerd door experts, in dialoog met elkaar te laten gaan met als doel om tot gedeeld inzicht te komen, ontstaat meer ruimte voor genuanceerde aanbevelingen, die de complexiteit van de materie respecteren. Daarnaast kan worden overwogen om aanvullend op een burgerberaad, een grotere groep burgers online te betrekken via slimme software, om zo de 'intelligence of the crowd' beter te benutten en breder draagvlak te garanderen.

Ervaring leert dat voorstellen uit burgerfora als input voor gemeenteraden en parlementen, een goed onderbouwd mandaat aan de voorkant nodig hebben, die zwaar meewegen in de besluitvorming en alleen kunnen worden gepasseerd na zorgvuldige motivatie.

Probleemstelling

In grote lijnen zijn er vijf niveaus van burgerparticipatie:



1. De overheid informeert burgers over de uitvoering van een project
2. De overheid raadpleegt burgers om ideeën, wensen, meningen en voorkeuren van belanghebbenden te verzamelen.
3. De overheid wil advies van belanghebbende burgers voor in gang gezette beleidstrajecten.
4. De overheid geeft in coproductie samen met burgers vorm aan een beleidstraject.
5. De overheid faciliteert de burger die zelf verantwoordelijkheid neemt en binnen kaders meebeslist in het publieke domein (bijv. 'right to challenge').

De eerdergenoemde stappen voor realisering van burgerparticipatie nemen niet weg dat er nog veel onduidelijk is. Als bijvoorbeeld de programmabegroting van de gemeente als vertrekpunt wordt gekozen, is het niet duidelijk welk niveau van burgerparticipatie wordt verwacht bij welk project.

Tot nu toe ervaren burgers vaak dat zelfs in een project, waarvoor enige burgerparticipatie is toegelaten, College en Raad zich hieraan onttrekken, als dit even niet goed uitkomt. Dit wordt nog moeizamer als de gemeente de verantwoordelijkheid voor het participatieproces delegeert naar private partijen (voorbeelden: Schakenbosch, De Gaarden).

Onduidelijkheid in de kaders leidt er ook toe dat burgerparticipatie door bestuurders én burgers vaak als een last wordt ervaren en niet de kans krijgt om het beleid te verrijken en een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk draagvlak. Dit geldt bij uitstek voor het instrument "burgerberaad" dat vraagt om én kan bijdragen aan een verandering van de bestuurlijke cultuur.

Plan van aanpak

Voor het opzetten van een burgerberaad worden de volgende stappen noodzakelijk geacht:

1. Het vaststellen voor welke beleidsdomein c.q. onderwerp en met welke vraag een burgerberaad in gang zal worden gezet. De startnotitie wordt daarop aangepast.
2. Bewoners via lokale media en andere kanalen vragen om te reageren op deze startnotitie en daarbij aan te geven of zij bereid zouden zijn om aan een dergelijk burgerberaad deel te nemen, als zij op basis van loting zouden worden uitgenodigd.
3. Nadien de startnotitie met daarover ontvangen reacties voorleggen aan raadsleden conform de notitie "Durven, doen, doorgaan" met cc aan het College voor akkoord met de uitwerking van de volgende stappen.
4. Na akkoord gemeenteraad uitwerking van deze startnotitie in samenwerking met de gemeente. Daarbij wordt de lotingsprocedure, eventuele parallelle on-line betrokkenheid van een grotere groep burgers, de inhoudelijke, organisatorische en financiële randvoorwaarden vastgelegd.
5. Agendering van deze uitwerking in de gemeenteraad ter accordering.
6. Start voorbereiding burgerberaad met professionele begeleiding.
7. Start burgerberaad met gewogen loting burgers en publiciteit via de lokale media
8. Na afronding van burgerberaad: voorleggen van resultaten aan en besluitvorming over dit burgerberaad door de Gemeenteraad.
9. Nadien evaluatie van dit eerste burgerberaad.

Bijlagen

- 1: De set "afspraken burgerparticipatie, door de raad vastgesteld op 13 juli 2021
- 2: Motie D66: Intensieve samenwerking en co-creatie d.m.v. burgerforum, 13 juli 2021
- 3: Voorbeeld succesvol burgerberaad: [Het burgerberaad voorbij \(ruimteenwonen.nl\)](https://www.ruimteenwonen.nl)