

Opinienota voor de raad

Datum 28 oktober 2022

Openbaar

Onderwerp Burgerberaad in Zwolle
Versienummer 1

Informant M. Seuters / I. Gosemeijer
Afdeling Raadswerkgroep Inwonerbetrokkenheid
Portefeuillehouder
Telefoon 038 498 2319 /
Email raadsgriffie@zwolle.nl
Bijlagen Bijlage I – adviesvragen burgerberaden Nederland
Bijlage II – begroting
Bijlage III - Beslisnota Initiatiefvoorstel Experiment met nieuwe vormen van lokale democratie
Bijlage IV - Initiatiefvoorstel Experimenten met nieuwe vormen van lokale democratie

Wij vragen u om uw opinie uit te spreken over de volgende vragen:

1. Kunt u zich vinden in de door de werkgroep voorgestelde werkwijze om het onderwerp van het beraad te bepalen?
2. Welke optie wilt u over het mandaat en de opvolging van het beraad opnemen in het definitieve plan van aanpak?
3. Kunt u zich vinden in door de werkgroep voorgestelde opzet van het Zwolse beraad?
4. Kunt u zich vinden in het door de werkgroep voorgestelde lotingsproces?
5. Kunt u zich vinden in de door de werkgroep voorgestelde faciliteiten voor deelnemers?
6. Welke vergoeding per deelnemer per sessie vindt u wenselijk?
7. Kunt u zich vinden in de door de werkgroep voorgestelde werkwijze van organiseren?
8. Welke voorkeur heeft u ten aanzien van deelname door raads- en burgerleden aan het beraad?
9. Kunt u zich vinden in de planning en begrotingsopzet van het beraad?

Datum 28 oktober 2022

Aanleiding

Op initiatief van de fracties van D66 en GroenLinks heeft de gemeenteraad van Zwolle op 7 maart besloten in 2023 een burgerberaad in Zwolle te organiseren. De werkgroep Inwonerbetrokkenheid is gevraagd om met een voorstel te komen aan de raad met daarin een uitwerking van de volgende punten:

- Een voorstel voor een thema of werkwijze om tot een thema te komen.
- Een voorstel voor het mandaat dat de gemeenteraad aan het burgerberaad geeft.
- De opzet en duur van het burgerberaad.
- Een communicatieplan waarin wordt uitgewerkt hoe een representatief beraad tot stand komt.

Met dit plan van aanpak komt de werkgroep tegemoet aan deze wens. Via deze opinienota krijgt de gehele raad gelegenheid het debat te voeren over de opzet van het burgerberaad. Aan de hand van de uitspraken tijdens het debat wordt het ontwerp definitief gemaakt en ter vaststelling aan uw raad voorgelegd.

Inleiding

Burgervergaderingen en burgerpanels bestaan al sinds mensenheugenis. De Aboriginals kenden 5000 jaar geleden al volksvergaderingen die maanden konden duren. Ook in de Griekse oudheid kwamen (een selectie van mannelijke) inwoners bijeen om hun mening te geven en te stemmen over het beleid en de besluiten van de plaatselijke overheid. Natuurlijk zijn we niet meer in het oude Griekenland – en onze samenleving en democratie zijn sindsdien aanzienlijk vooruitgegaan.

Toch is het basisidee van een burgerberaad niet veranderd. Namelijk: Diepgaande deliberatie mogelijk maken tussen een willekeurig gekozen groep individuen die samen tot een conclusie komen en de publieke besluitvorming beïnvloeden. Een burgerberaad geeft inwoners de gelegenheid om politici te helpen beslissingen te nemen over complexe - vaak polariserende - onderwerpen. Een groep gelote burgers doet, op basis van uitgebreide informatie en overleg, aanbevelingen over beleid waar de overheid vervolgens mee aan de slag gaat.

De (gelote) deelnemers aan een burgerberaad vormen idealiter zoveel mogelijk een dwarsdoorsnede van de samenleving. De uitkomst van een burgerberaad is een gezamenlijk besluit of een set aanbevelingen die door de vraagsteller – in het geval van Zwolle de gemeenteraad – wordt gebruikt om besluiten te nemen. Een burgerberaad is dus geen vervanging van de gemeenteraad; het is een aanvulling op en versterking van het huidige democratische stelsel.

Burgerberaden zijn de laatste jaren steeds populairder geworden als een instrument om de dialoog met diverse inwonersgroepen te bevorderen of gepolariseerde kwesties op te lossen of bespreekbaar te maken. Zowel bij wereldwijde problemen als lokale uitdagingen kan een burgerberaad helpen om bij het bereiken van doordachte, inclusieve en effectieve oplossingen. Voorwaarden hiervoor zijn vanzelfsprekend dat het beraad goed moeten worden ontworpen, begeleid en opgevolgd.

In Nederland (en België) hebben we het afgelopen decennium verschillende variaties op een lokaal burgerberaad gezien. De werkgroep Inwonerbetrokkenheid heeft die ervaringen meegenomen bij het

Datum 28 oktober 2022

opstellen van dit plan van aanpak. Wanneer en hoe heeft een burgerberaad de gewenste impact? Hoe selecteer je de deelnemers? Hoe komt het beraad tot overeenstemming en adviezen waar de gemeente mee kan werken? Wat mag een burgerberaad eigenlijk kosten?

De keuze voor een onderwerp

Uit onderzoeken weten we dat een burgerberaad meerwaarde en impact heeft voor deelnemers en overheid als het onderwerp aan de volgende voorwaarden voldoet:

- Als het onderwerp complex is en verschillende invalshoeken heeft, die verkend moeten worden voordat er een oplossing gekozen kan worden;
- Als er conflicterende opvattingen/waarden rondom het onderwerp spelen;
- Als het onderwerp diverse oplossingsrichtingen kent waaruit een keuze gemaakt moet worden;
- Als een keuze winnaars en verliezers zal opleveren (op onderwerpen waar politici door de gevoeligheid daarom lastig een harde uitspraak doen (bijv. abortuswetgeving in Ierland, extra klimaatmaatregelen in Amsterdam en vuurwerkopslag in Enschede)
- Als er voorzien kan worden in de opvolging van de maatregelen/adviezen.

De werkgroep vindt het belangrijk dat er een onderwerp wordt gekozen waarvan het belang door inwoners wordt gedeeld en gevoeld. Daarom stelt de werkgroep de volgende opzet voor.

De raad wordt gevraagd een shortlist met kansrijke onderwerpen voor het beraad vast te stellen. Vervolgens worden inwoners via online en fysieke peilingen gevraagd om voor deze onderwerpen een prioritering aan te brengen. Het beraad zal vervolgens gaan over het onderwerp wat het hoogst geprioriteerd is. Om te voorzien in opvolging van de maatregelen zal het te selecteren organiserend bureau (zie 'Organisatie van het beraad') in samenspraak met de ambtelijke organisatie, college en klankbordgroep de vraag formuleren die aan het beraad wordt gesteld. Zie voor voorbeelden van adviesvragen van burgerberaden elders in Nederland bijlage I.

De volgende vijf onderwerpen worden door de werkgroep al kansrijk geacht. Er zijn uiteraard meer mogelijkheden voor een onderwerp wat voldoet aan de genoemde voorwaarden.

Onderwerp
Klimaatneutraal in 2040
Wonen in Zwolle / Groei van de stad
Vluchtelingenopvang
Bestaanszekerheid
Vuurwerk

- Kunt u zich vinden in de door de werkgroep voorgestelde werkwijze om het onderwerp van het beraad te bepalen?

Datum 28 oktober 2022

Mandaat en opvolging van het beraad

De sleutel tot het slagen van een burgerberaad zit voor een groot deel in het politiek en ambtelijk willen en kunnen opvolgen van de adviezen die een beraad geeft. De werkgroep vindt het daarom wenselijk dat de raadsfracties zich uitspreken over hoe zij de adviezen van het beraad willen beschouwen.

De gemeenteraad zal uitkomsten/adviezen van het beraad altijd moeten bekrachtigen wanneer zij een herijking van een visie of een beleidsstuk betekenen en een (extra) investering vragen. Het laatste woord is daarmee altijd aan de raad. Er bestaat een variatie in het mandaat wat een beraad krijgt. Om de keuze makkelijker te maken zijn de opties van licht naar zwaar uitgewerkt.

1. De uitkomsten van het beraad eerst willen beoordelen/zien voordat hier een uitspraak over gedaan wordt.
 2. Alle uitkomsten van het beraad te beschouwen als een vrijblijvend advies.
 3. De uitkomsten van het beraad beschouwen als een advies waarvan de raad voornemens is om de meest kansrijke adviezen over te nemen.
 4. De uitkomsten van het beraad te beschouwen als een zwaarwegend advies waarvan de raad voornemens is om de meest kansrijke adviezen over te nemen.
 5. Alle uitkomsten van het beraad te beschouwen als zwaarwegend advies en voornemens te zijn deze zo veel mogelijk over te nemen.
 6. Op voorhand committeren aan de uitkomst/adviezen, ongeacht wat (en hoeveel) de uitkomsten zullen zijn.
- Welke optie wilt u over het mandaat en de opvolging van het beraad opnemen in het definitieve plan van aanpak?

Opzet en duur van het beraad

Er is geen gouden formule voor de grootte en duur van een beraad. Het gemiddelde burgerberaad wat afgelopen jaren in België en Nederland¹ is georganiseerd bestond bij de start uit minstens 100 deelnemers die in totaal zo'n 4 tot 7 keer bij elkaar komen gedurende gemiddeld ca 18 weken, één sessie duurt in de regel zo'n 4 tot 6 uur en zal op doordeweekse avonden en op zaterdagen plaatsvinden. Bij een start met 100 personen is het reëel om aan te aannemen dat ca. 80 personen het hele proces ook daadwerkelijk deelnemen. Het beraad voltrekt zich vervolgens volgens drie fasen. Het is de verantwoordelijkheid van de voorzitter van het beraad om te zorgen dat het proces duidelijk en transparant verloopt met ruimte voor bijsturing, ook voor deelnemers.

Fase 1: Leren (1-2 sessies)

De geselecteerde leden zullen nog geen experts zijn over het onderwerp. Daarom krijgen zij tijdens de eerste sessie(s) (plenair) de nodige informatie en ondersteuning van diverse experts om te leren over het onderwerp. Deelnemers worden geholpen om het onderwerp van verschillende perspectieven te onderzoeken. Deelnemers kunnen zelf ook experts of stakeholder uitnodigen om toelichting te geven mochten zij behoefte hebben aan meer informatie.

Fase 2: Delibereren (2-3 sessies)

De deelnemers gaan onder begeleiding van een facilitator (gespreksleider) in kleinere gesprekstafels van 8 tot 10 personen uiteen en proberen in dialoog persoonlijke en sociale verschillen te overbruggen en tot consensus over aanbevelingen of adviezen te komen. Tijdens deze deliberatie fase kan het

¹ Zie: <https://burgerberaad.nu/burgerberaden-burgerfora/>

Datum 28 oktober 2022

behulpzaam zijn om de gevolgen van de concept aanbevelingen/adviezen te laten doorrekenen door inhoudelijke experts of ambtelijk deskundigen.

Fase 3: Concluderen (1-2 sessies)

De procedures lopen uiteen, maar over het algemeen worden de opgestelde aanbevelingen in het beraad elk afzonderlijk zelf in stemming gebracht. Veel beraden sluiten af met een eindverslag of een advies waarin antwoord wordt gegeven op de vraag die aan het beraad is gesteld. Soms wordt het advies van een beraad gebruikt om een bredere gemeenschap te betrekken door de adviezen via een peiling of enquête aan alle Zwollenaren voor te leggen. Ook hier geldt dat met digitale hulpmiddelen veel mogelijk is.

Fase 4: Opvolgen

Direct na afronding volgt een gesprek met de raad en deelnemers, bijvoorbeeld een rondetafelgesprek. Na 9 maanden tot 12 maanden volgt een sessie met een vertegenwoordiging van deelnemers, raad en college over hoe er uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen.

- Kunt u zich vinden in door de werkgroep voorgestelde (gemiddelde) opzet en duur van het Zwolse beraad?

Representativiteit van de deelnemers

Voor een burgerberaad is het belangrijk dat de deelnemers een afspiegeling vormen van de Zwolse gemeenschap als geheel (leeftijd, gender, opleidingsniveau, woonplaats, sociaal-economische positie, etc). Om te zorgen voor een zo goed mogelijke afspiegeling van de samenleving in het beraad kan gewerkt worden met een dubbele loting.

De eerste loting wordt uitgevoerd door de gemeente. Uit de gemeentelijke basisadministratie wordt op basis van de postcode een groep van 5000 inwoners geloot. Uiteraard voldoet de gemeente hierbij aan de AVG. Deze groep ontvangt een persoonlijke (en simpele/duidelijke) brief met uitleg en oproep om zich aan te melden en aanvullende persoonsgegevens te verstrekken. De respons op deze brief ligt waarschijnlijk tussen de 8-10% procent, zeg 500 aanmeldingen. Bij een gewenst aantal deelnemers van 100 zal uit deze groep van 500 aanmeldingen door de organiserende externe partij een gestratificeerde steekproef getrokken kunnen worden. Dit is een steekproef methode waarin de gehele populatie verdeeld is op basis van bepaalde kenmerken. Deze deelnemers worden bij aanmelding gevraagd persoonlijke kenmerken zoals leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, land/plaats van geboorte etc. door te geven.

In de tweede lotingsronde kan daarmee gericht op deze kenmerken geselecteerd worden om de ondervertegenwoordigde subgroepen/wijken etc. voorrang te geven. In de praktijk is een volledig representatieve vertegenwoordiging niet haalbaar. Dit zal wel het streven zijn bij het bepalen van de criteria voor de tweede lotingsronde. Ondervertegenwoordigde (sub)groepen zullen dus worden bevoordeeld in deze ronde.

- Kunt u zich vinden in het door de werkgroep voorgestelde lotingsproces?

Faciliteiten om deelname aan het beraad makkelijker te maken

Om ervoor te zorgen dat de gekozen leden willen deelnemen willen we daarbij een aantal praktische obstakels wegnemen die inwoners ervan kunnen weerhouden om deel te nemen.

Datum 28 oktober 2022

De werkgroep stelt de volgende faciliteiten voor:

- Reiskostenvergoeding
- Aanwezigheidsvergoeding per bijgewoonde sessie, uit te betalen na volledige deelname tot en met fase 3.
- Een vergoeding van kosten gemaakt voor kinderopvang á 10 euro per kind per uur (achteraf declareren).
- Een tolk/taalbuddy/familielid mee mogen nemen wanneer je de taal niet machtig bent.
- De voertaal van het beraad is Nederlands. De uitnodiging wordt verspreid in het Nederlands en Engels.

Bovenstaande zijn beproefde manieren om drempels voor deelname te verlagen. In Amsterdam kregen deelnemers €400,- p.p. vergoeding mits ze het hele traject deelnamen. In Het Hogeland is het voorstel € 50 per bijeenkomst. Vergoedingen van €50-70 per deelnemer per sessie zijn gebruikelijk. In de voorbespreking van dit voorstel werd door de werkgroep geen overeenstemming bereikt over de hoogte van de uit te keren vergoeding. Daarom wordt de raad gevraagd aan te geven hoe hoog de vergoeding is die deelnemers ontvangen. Zie de bijgevoegde (geheime) indicatieve begroting.

- Kunt u zich vinden in de door de werkgroep voorgestelde faciliteiten voor deelnemers?
- Welke vergoeding per deelnemer per sessie vindt u wenselijk? Zie de bijgevoegde (geheime) begroting.

Organisatie van het beraad

Tijdens het beraad is het van belang dat er een onafhankelijk proces plaatsvindt. Daarom is het gebruikelijk om het beraad door een onafhankelijke partij te laten begeleiden. Binnen de griffie is bovendien onvoldoende capaciteit beschikbaar om het beraad zelf te organiseren en faciliteren. De griffie is tijdens het eerste deel van het lotingsproces aanspreekpunt voor vragen van geïnteresseerden. Vanaf de tweede lotingsronde verzorgt de organiserende partij de organisatie en communicatie over het beraad. Voorgesteld wordt om drie bureaus die ervaring hebben in het organiseren en faciliteren van burgerberaden uit te nodigen om een offerte uit te brengen en deze te komen toelichten aan de werkgroep Inwonerbetrokkenheid waarna de werkgroep een keuze maakt.

Klankbordgroep

Om de gemeenteraad mee te nemen in het proces van het burgerberaad is het voorstel om de raads werkgroep Inwonerbetrokkenheid tijdens het beraad te laten fungeren als klankbordgroep/reflectiegroep. Ook de fracties die ervoor kiezen om niet te participeren in de werkgroep kunnen één raads- of burgerlid laten deelnemen in deze klankbordgroep. De externe nog te selecteren partij informeert deze klankbordgroep tussentijds over het verloop van het burgerberaad en eventuele afwijkende keuzes t.o.v. dit ontwerp.

- Kunt u zich vinden in de door de werkgroep voorgestelde wijze van organiseren?

Deelname raadsleden aan het beraad

De werkgroep was in haar voorbereidende bespreking van dit plan van aanpak niet eensluidend over de aanwezigheid van raadsleden tijdens het beraad zelf. De meerderheid is van mening dat raadsleden niet moeten deelnemen aan het beraad om de schijn van beïnvloeding te vermijden. Daarop is besloten de raad te vragen om een keuze te maken of zelf andere varianten aan te dragen.

Datum 28 oktober 2022

1. Raads- en burgerleden nemen, om de schijn van beïnvloeding van het proces van het beraad te voorkomen, geen deel tijdens het gehele beraad
 2. Raads- en burgerleden zijn tijdens alle fasen van het beraad welkom als toehoorder, er wordt niet deelgenomen aan de gesprekken.
 3. Een afvaardiging van de gemeenteraad neemt deel aan de gesprekken met het beraad in fase 1. De deelnemers zijn in deze fase aan het leren over het onderwerp. De meningen en dilemma's die bij raadsleden leven omtrent het onderwerp kunnen hier onderdeel van zijn. De raadsleden nemen vervolgens niet actief deel aan de overige fasen maar zijn wel welkom als toehoorder.
 4. Een afvaardiging van de gemeenteraad neemt deel aan de gesprekken met het beraad in fase 1 en 2. De deelnemers zijn in fase 1 aan het leren over het onderwerp. De meningen en dilemma's die bij raadsleden leven omtrent het onderwerp kunnen hier onderdeel van zijn. De raadsleden nemen vervolgens actief deel aan de gesprekken in fase 2. Dit is de fase waarin door deliberatie aanbevelingen en adviezen worden geformuleerd.
 5. Raads- en burgerleden kunnen tijdens alle fasen actief deelnemen aan de gesprekken.
- Welke voorkeur heeft u ten aanzien van deelname door raads- en burgerleden aan het beraad?

Concept planning

Januari 2022 – Februari 2023

Selecteren bureau t.b.v. organisatie, voorzitter, gespreksleiders, locatie(s) en catering.

Bepalen onderwerp door Burgerpanel Zwolle en reactiemogelijkheid op het stadskantoor.

Februari - Maart 2023

Bepalen definitieve vraagstelling aan het beraad door organiserend bureau in afstemming met ambtelijke organisatie, werkgroep en college.

Start communicatie en 1^e ronde lotingsproces door gemeente

April 2023

- 1) Informatiebijeenkomst deelnemers
- 2) Informatiebijeenkomst raadsleden (technische briefing door organiserend bureau)

April of Mei 2023

Start van het beraad. Vervolgens iedere maand 1 á 2 bijeenkomsten, gepland op woensdagavond en/of zaterdag.

Oktober 2023

- 1) Afronding en opleveren rapport/adviezen/aanbevelingen door beraad
- 2) Bespreking in gemeenteraad

Juli 2024

Opvolgessie met een vertegenwoordiging van deelnemers, raad en college over wat er met de aanbevelingen is gebeurd.

- Kunt u zich vinden in de planning en de begrotingsopzet van het beraad?

Datum 28 oktober 2022