



Initiatiefvoorstel
29 november 2022

Eerste Dordtse burgerberaad



ChristenUnie | **SGP**

Dordrecht

Inhoudsopgave

Aanleiding.....	3
Wat is een burgerberaad?.....	4
Waarom een burgerberaad?.....	5
Wat wordt het onderwerp?.....	6
Randvoorwaarden.....	7
Duidelijk mandaat.....	7
Onafhankelijke procesbegeleiding.....	7
Expertise vanuit alle gezichtspunten.....	7
Afspiegeling van de Dordtse samenleving.....	8
Voldoende tijd & budget.....	8
Publiekscampagne.....	8
Evaluatie.....	9
Kosten.....	10
Wat nu?.....	10
Gevraagd besluit.....	11

Dit initiatiefvoorstel is de eerste concrete stap in het tot stand brengen van een eerste Dordtse burgerberaad. Het voorstel kan worden gelezen als een startnotie. We beschrijven hierin de aanleiding, uitleg, het proces, de randvoorwaarden en meer. Deze zijn kaderstellend en behoeven in de te zetten vervolgstappen nadere en definitieve invulling.



Aanleiding

Het vertrouwen in de overheid is gedaald tot een nieuw dieptepunt.¹ Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 uitte zich dat in een opkomstpercentage van slechts 46,8% in Dordrecht. Deze lage opkomst is deels te verklaren door het lage vertrouwen in landelijke en lokale politiek.² Tegelijkertijd heeft zich bij burgers ook een sterke behoefte ontwikkeld aan inspraak en participatie bij besluitvorming. Maar liefst 72% van de Dordtenaren wil betrokken worden bij beslissingen van de gemeente.³ Wederzijds vertrouwen, transparantie en betrokkenheid in besluitvorming zijn cruciaal om als goede rentmeesters gezamenlijk deze stad te besturen. Het is tijd om in Dordrecht concrete stappen te zetten in het bevorderen van de participatie en het herstel van vertrouwen tussen burgers en politiek.



*"Samen met onze inwoners, onze bedrijven, onze instellingen én onze raad bouwen wij aan deze stad. Die samenwerking vraagt om **vertrouwen in en van onze inwoners**. [...] Herstel van vertrouwen in overheid is een verantwoordelijkheid van college en raad samen."*

Politiek akkoord 2022-2026, (p. 21)

Deze woorden uit het politiek akkoord getuigen ook van de wil om hiermee aan de slag te gaan. Een goede manier om aan dat vertrouwen te werken is door vertrouwen te geven.⁴ De in binnen- en buitenland beoefende participatievorm burgerberaad is een instrument om lokaal en concreet burgers te betrekken bij ingewikkelde vraagstukken. Het mes snijdt aan twee kanten bij het burgerberaad; burgers leveren adviezen en oplossingen voor complexe vraagstukken, én door de participatie werken we aan wederzijds vertrouwen.

Het is tijd voor een eerste Dordtse burgerberaad.

¹ Engbersen G., Bochove M. van, Boom J. de, Bussemaker M., Farisi B. el, Krouwel A., Lindert J. van, Rusinovic K., Snel E., Heck L. van, Veen H. van der & Wensveen P. van [2021], *De laag vertrouwensamenleving: de maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*, (p. 20). Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

² Vollaard, H., de Blok, L., den Ridder, J., & Jansen, G. [2022]. *De lokale niet-stemmer. Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*, (pp. 33-35).

³ Schalk, J., & van den Boogaard, W. [2020]. *Monitor Communicatie en Bestuur Dordrecht*, (p. 17). Onderzoekscentrum Drechtsteden.

⁴ OECD [2020]. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, (pp. 6-7).

Wat is een burgerberaad?

Bij een burgerberaad komen 100-150 burgers bijeen om met elkaar te spreken over een maatschappelijk probleem. Met een duur woord wordt dit ook wel delibereren genoemd. Delibereren is een manier van beraden waarbij men niet zozeer in discussie gaat, maar oplossingen zoekt vanuit een gemeenschappelijke basis⁵ en daar de tijd voor neemt. Een zoektocht in de vorm van een gelijkwaardige dialoog dus, geen debat. Natuurlijk kan dat zo nu en dan ook flink knetteren, dat is niet erg. Het is namelijk de bedoeling dat alle perspectieven aan bod komen. Dat gebeurt ook omdat het burgerberaad een afspiegeling van de samenleving is. Alle perspectieven die de maatschappij rijk is, zijn er dus ook vertegenwoordigd. Deze afspiegeling komt tot stand door deelnemers te loten middels een gewogen loting. Daarbij wordt rekening gehouden met bijv. geslacht, leeftijd, migratieachtergrond, opleidingsniveau etc. om te komen tot een dwarsdoorsnede van de lokale samenleving.

Inwoners kunnen zo via een burgerberaad politici helpen om beslissingen te nemen over complexe en vaak polariserende onderwerpen. Daarnaast komen we hiermee tegemoet aan de wens van inwoners om meer betrokken te worden bij de besluitvorming. De uitkomst van een burgerberaad is een gezamenlijk besluit of een reeks aanbevelingen die door de vraagsteller – meestal de politiek – wordt gebruikt om besluiten te nemen. Een burgerberaad is dus geen vervanging van het parlement of de gemeenteraad; het is een aanvulling op en verrijking van het huidige democratische stelsel door directe participatie.

Burgerberaden staan in de belangstelling. In Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Luxemburg, Denemarken, Oostenrijk en Finland zijn de afgelopen jaren op landelijk niveau al burgerberaden georganiseerd rondom klimaatvraagstukken. Nog meer landen en zelfs de EU hebben zich gebogen over andere onderwerpen met behulp van burgerberaden. Ook in Nederland wordt steeds meer geëxperimenteerd met nieuwe participatievormen. Zo organiseerde Amsterdam eind 2021 een mini-burgerberaad dat zich boog over maatregelen om de klimaatdoelen van de stad te halen. De gemeente Zeist vroeg inwoners om hulp via een burgerberaad toen er een miljoenengat in de begroting zat. En de gemeente Steenwijkerland legde haar inwoners de vraag voor hoe ze energieneutraal gaat worden. In zowel Utrecht als de provincie Zuid-Holland zijn moties over burgerberaden aangenomen en inmiddels zijn ook de voorbereidingen hiervoor in volle gang. Ook in Dordrecht begint het burgerberaad steeds meer belangstelling te krijgen van burgers en maatschappelijke organisaties. Tijd om deze kans te verzilveren.



⁵ Rovers, E., [2022]. *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie*, [p. 15]. De Correspondent.

Waarom een burgerberaad?

Er zijn veel experimenten mogelijk om de participatie tussen burgers en politiek te vergroten en verbeteren. Tegelijkertijd liggen de succesvol getoetste instrumenten niet voor het oprapen. Het burgerberaad ligt dat wel. Dordrecht is een stad van formaat. Maar ook elke stad van formaat heeft vraagstukken van formaat. Over het algemeen komt een grote groep mensen lastig tot een consensus over dit soort grote en vaak polariserende vraagstukken. Toch werkt een burgerberaad. De OECD geeft vijf redenen hiervoor:⁶

1. Onafhankelijkheid: omdat deelnemers van een burgerberaad worden geloot en niet gekozen, hoeven zij geen rekening te houden met een politieke achterban.
2. Verscheidenheid: de loting zorgt voor een diversere groep mensen dan waar de volksvertegenwoordiging vaak uit bestaat. Zo boren we de kennis en ervaring aan van een groep mensen die we normaliter niet horen. Onderzoek wijst uit dat deze diversiteit belangrijk is voor het ontwikkelen van succesvolle plannen.
3. Gunstige omstandigheden: als het burgerberaad toegang wordt gegeven tot voldoende en diverse informatie en genoeg tijd om dit te bespreken dan komen zij ook met goed geïnformeerde, gedetailleerde en doortastende aanbevelingen.
4. Focus op het gemeenschappelijke doel: de deelnemers vertegenwoordigen geen belangengroepen, politieke stroming, of bedrijf. Ze zijn er om gezamenlijk oplossingen te vinden voor hun collectieve welzijn.
5. Vertrouwen: mensen hebben moeite met het vertrouwen van politici, maar vertrouwen wel 'mensen zoals zij'. Aan het einde van het burgerberaad zijn het de deelnemers – de samenleving in het klein – die hun aanbevelingen aan iedereen uitleggen.

Tot slot geloven wij dat er een verbindende werking kan uitgaan van een burgerberaad. Mensen uit alle lagen van de bevolking komen bijeen om zich te buigen over een complex onderwerp. In Ierland werd al duidelijk dat deze blootstelling aan andere perspectieven depolariserend kan werken.



⁶ OECD (2021). *Eight ways to institutionalise deliberative democracy*, (p. 8).

Wat wordt het onderwerp?

Een van de hoofdoorzaken van het verminderde vertrouwen in de politiek is het gevoel dat de politiek niet luistert naar de wensen van burgers en niet goed weet wat er speelt.⁷ Daarom lijkt het onderwerp van een eerste Dordtse burgerberaad bij uitstek een zaak waarvoor de politiek goed het oor te luisteren legt bij de samenleving. Het burgerberaad geeft zo antwoord op vraagstukken uit de maatschappij, maar kan daarmee natuurlijk ook antwoord geven op vragen uit de politiek.

Een goede vraag voldoet daarnaast aan bepaalde criteria:

- Niet te groot. Als een vraag te veel facetten heeft, is het beter deze op te delen en in meerdere burgerberaden te behandelen. Te grote vragen leiden daarnaast ook vaak tot veel aanbevelingen. Veel aanbevelingen maken het verleidelijk voor de politiek om er slechts een aantal uit te pikken die hun goed uitkomen. Te grote onderwerpen kunnen er ook voor zorgen dat deelnemers onvoldoende tijd hebben om zorgvuldig te delibereren.
- Niet te klein. Het onderwerp mag tegelijkertijd ook groot en complex zijn. Het organiseren van een burgerberaad kost tijd en geld. Het zou zonde zijn om dit te investeren in een burgerberaad als het probleem op een makkelijkere of efficiëntere manier kan worden opgelost.
- Geen schijnparticipatie. Dat betekent dus: geen onderwerpen waarover al een besluit is genomen als niet de wil bestaat dit besluit terug te draaien. Er moet iets te kiezen zijn.
- Duidelijke vraagstelling. Vage of algemene vragen leiden ook tot vage en algemene aanbevelingen.
- Een goede vraag is open en stuurt niet een bepaalde richting op.



Rekening houdende met de hierboven geschetste criteria achten wij het goed mogelijk dat een eerste burgerberaad zich buigt over een van de volgende voorbeeldvragen:

1. **Gegeven dat Dordrecht wil groeien naar 140.000 inwoners. Hoe gaan we deze ambitie invullen? Meer hoogbouw? Toch bouwen in de polder?**
2. **Onder de geldende omstandigheden kunnen we niet genoeg duurzame energie opwekken op dit eiland. Hoe gaan we daar mee om voor de toekomst? Gaan we toch voor meer wind? Toch zon in het buitengebied?**
3. **Hoe zorgen we dat Dordrecht klimaatneutraal is in 2040?**
4. **Hoe realiseren we op korte termijn meer betaalbare woningen in Dordrecht?**

Uiteindelijk zou een samenspel tussen burgers, politiek en maatschappelijke organisaties mooi zijn bij de totstandkoming van het onderwerp. Zo komen we tot een vraag die leeft bij de inwoners van Dordrecht en waarvoor de politiek ook het inzicht van burgers zoekt.

⁷ den Ridder, J., Miltenburg, E., Kunst, S., van 't Hul, L., & van den Broek, A., (2022). *Burgerperspectieven 2022 | bericht 1*, (p. 3). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Randvoorwaarden

Inmiddels is er ruimschoots ervaring opgedaan met burgerberaden in binnen- en buitenland en zijn er een aantal *best practices* uit gedestilleerd.⁸ Voor een effectief eerste Dordtse burgerberaad achten wij invulling aan onderstaande onderdelen noodzakelijk.

Duidelijk mandaat

Het is belangrijk dat het burgerberaad een duidelijk mandaat heeft van tevoren. Het is zonde van een ieders tijd en geld als de aanbevelingen van het burgerberaad (grotendeels) niet worden overgenomen door de politiek. Tegelijkertijd hoeft het burgerberaad ook geen *carte blanche* te worden meegegeven. Als van tevoren maar duidelijk is wat er met de uitkomsten gebeurt en op welke termijn. Er kunnen bepaalde criteria gesteld worden aan de aanbevelingen. De raad kan deze voorwaarden voorafgaand aan het burgerberaad in een belofte lijst opnemen, bijv. minimaal 75% van deelnemers van het burgerberaad moet voor een aanbeveling zijn; aanbevelingen moeten voldoen aan internationale regelgeving; aanbevelingen die geld kosten moeten een dekking hebben etc. Idealiter is het gegeven mandaat partij-overstijgend en wordt de opdracht gegeven door de voltallige raad en het college van burgemeester & wethouders.

Onafhankelijke procesbegeleiding

Tijdens het burgerberaad blijven de gemeente en de politiek als opdrachtgevers op enige afstand van het proces. Zo waarborgen we de integriteit van het burgerberaad en wordt deelnemers de ruimte en het vertrouwen geboden te delibereren. Het burgerberaad wordt daarom uitgevoerd door een onafhankelijke organisatie die kennis heeft van de ontwikkelingen op het gebied van deliberatieve democratie. Deze organisatie ontvangt voldoende voorbereidingstijd – minimaal 4 à 5 maanden – om tot een definitief ontwerp van het burgerberaad te komen en een goede gestratificeerde loting uit te voeren. Zij leveren ook gespreksbegeleiders die de deliberatie in kleine groepen in goede banen leiden, maar die zich niet inhoudelijk mengen in het gesprek. De gespreksleiders dragen de zorg dat alle deelnemers de mogelijkheid krijgen om te spreken en niemand het gesprek domineert. Daarnaast bewaken zij het deliberatieve karakter van het burgerberaad door deelnemers te helpen respectvol te spreken met elkaar en actief te luisteren. De onafhankelijke organisatie zorgt ook voor factcheckers, die worden ingezet om voorstellen van deelnemers te toetsen aan bestaande wet- en regelgeving, door te rekenen, en te toetsen op uitvoerbaarheid.

Expertise vanuit alle gezichtspunten

Delibereren kan alleen als de deelnemers goed geïnformeerd zijn. De deelnemers ontvangen daarom informatie over het onderwerp van experts die zij ook kunnen bevragen. Dit kan in de vorm van een basisinformatiepakket waarin een evenwichtige balans van wetenschappelijk onderbouwde perspectieven aan bod komt, maar het is vooral belangrijk dat het burgerberaad zelf ook experts kan aandragen. Zo blijven deelnemers gezamenlijk eigenaar van het proces en de informatievoorziening. Een onafhankelijk voorzitter bewaakt dat alle sprekers evenveel tijd krijgen.

⁸ OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, (pp. 115-120).

Afspiegeling van de Dordtse samenleving

Bij inspraakavonden zijn bepaalde groepen stevast oververtegenwoordigd, terwijl andere niet zo snel uit zichzelf deelnemen aan deze en andere vormen van participatie. Daarom is het belangrijk dat zij actief worden uitgenodigd voor het burgerberaad.

Ook in de politiek voelt niet iedereen zich vertegenwoordigd.⁹ Dat geldt o.a. voor mbo-geschoolden. Dat is goed te begrijpen als je bedenkt dat 65% van Nederland (73,5% van Dordrecht) maximaal mbo-geschoold is en dat hetzelfde voor slechts 5% van de Tweede Kamerleden geldt.¹⁰

Door deelnemers willekeurig te loten heeft iedereen evenveel kans om te worden uitgenodigd. Maar loting alleen is niet voldoende om tot een dwarsdoorsnede van de samenleving te komen. Daarom is het belangrijk om na een initiële loting, waarbij een grote groep mensen wordt uitgenodigd, in de tweede ronde stratificatie toe te passen om te komen tot een dwarsdoorsnede van de Dordtse samenleving. Criteria die hierin meegewogen kunnen worden zijn bijv. leeftijd, geslacht, sociaaleconomische status, migratieachtergrond, opleidingsniveau, wijk etc.

Om iedereen de kans te geven mee te doen aan het burgerberaad moeten belemmeringen zoveel mogelijk worden weggenomen. Niet iedereen kan het zich namelijk veroorloven om een aantal zaterdagmiddagen hieraan te besteden. Het wegnemen van deze barrières en daarmee zorgen voor inclusie van normaliter ondervertegenwoordigde groepen doen we door het bieden van bijv. een dagvergoeding, kinderopvang, een gebarentolk etc.

De uiteindelijke groep deelnemers vormt echt een representatie van de stad, zodat ook de uitkomst door de hele stad gedragen kan worden.

Voldoende tijd & budget

Een goed burgerberaad kost tijd en geld. Deelnemers moeten ruimschoots de tijd krijgen om actief te luisteren en verschillende perspectieven te wegen om zodoende te komen tot collectieve aanbevelingen. Het burgerberaad buigt zich over een complex probleem en deelnemers hebben dus ook leertijd nodig om tot goed geïnformeerde aanbevelingen te komen. Daarom komt het burgerberaad minimaal veertig uur fysiek bijeen, vaak verdeeld over een vijf- tot zestal (meerdaagse) bijeenkomsten.

Daarnaast vraagt een burgerberaad ook om een monetaire investering. Financiële middelen kunnen belemmeringen wegnemen om inclusie van ondervertegenwoordigde groepen te bewerkstelligen. Ook de aanbesteding van een onafhankelijk procesbegeleider is noodzakelijk voor een gedegen burgerberaad. Tot slot zal er ook een budget gereserveerd moeten worden voor een publiekscampagne.

Publiekscampagne

De Dordtse samenleving moet zich niet alleen kunnen herkennen in het burgerberaad, ze moeten ook betrokken worden vanaf het begin. Transparantie en participatie zijn hierbij de uitgangspunten. Ruim voorafgaand aan het burgerberaad moet middels een online en offline publiekscampagne aan zoveel mogelijk inwoners bekend worden gemaakt 1) dat er een burgerberaad wordt gehouden, 2) wat een burgerberaad is, 3) hoe de deelnemers worden geloot, 4) hoe het geheel gefinancierd wordt, 5) wat er met de uitkomsten zal gebeuren. Deze informatie is vanaf het begin beschikbaar voor burgers en journalisten.

⁹ Hakhverdian, A. en Schakel, W. (2017). Kiezers over politieke vertegenwoordiging. In: T. van der Meer, H. van der Kolk en R. Rekker (red.), *Aanhoudend Wisselvallig. Nationale Kiezersonderzoek 2017*, (pp. 78-89). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland

¹⁰ Bram Eidhof, 'Waarom er straks weer amper mbo'ers in de Kamer zitten (en hoe we dat kunnen voorkomen)', *de Volkskrant* (10 maart 2021)

Ook tijdens het burgerberaad moet alle informatie waarop deelnemers zich baseren publiekelijk beschikbaar zijn. Inwoners kunnen het burgerberaad volgen middels een livestream. Dit versterkt de transparantie en de betrokkenheid van de gehele samenleving. Daarnaast wordt inwoners de kans geboden mee te denken.

Om de gehele samenleving echt te betrekken bij de totstandkoming van nieuw beleid zou het burgerberaad gevolgd kunnen worden door een vorm van directe democratie zoals een meerkeuze-referendum of het preferendum.¹¹ Waar referenda doorgaans slechts een voor of tegen optie bieden, geven meerkeuzereferenda of preferenda politici dieper inzicht in de wens van de samenleving. Ja of nee, voor of tegen zijn vaak te kort door de bocht bij complexe onderwerpen en werken polarisatie in de hand. Aanbevelingen van het burgerberaad kunnen voor de bevolking worden gelegd in een meerkeuzereferendum – met minimaal drie keuzemogelijkheden – of een preferendum, waarbij inwoners de kans krijgen aanbevelingen op volgorde van wenselijkheid te zetten. Dit is niet noodzakelijk voor een succesvol verloop van een burgerberaad, maar is een manier om te werken aan verdere invulling van deze vorm van democratie.

Ook de uiteindelijke adviezen of besluiten die het burgerberaad oplevert, alsmede hoe de gemeente Dordrecht invulling geeft aan de uitvoering, moeten actief worden gecommuniceerd met burgers. Een deel van de deelnemers zou na het burgerberaad een monitorgroep kunnen vormen om toezicht te houden op de politieke opvolging van hun aanbevelingen.

Evaluatie

Het burgerberaad wordt, eventueel met behulp van een onafhankelijk onderzoeker, geëvalueerd om er lessen uit te halen. Bij de evaluatie wordt minimaal gelet op de hierboven genoemde criteria. Zo ontdekken we óf en hoe we invulling geven aan verdere burgerberaden.



¹¹ Wagenaar, C.C.L., [2021]. *Voting beyond vetoing: Variations in agenda-setting and balloting procedures for multi-option referendums.*

Kosten

Wat gaat het kosten?

Democratie en participatie zijn niet gratis maar zijn wel het investeren waard. Verschillende gemeenten in Nederland hebben ervaring met burgerberaden. Vanuit die ervaring rekenen we erop dat het vraagt om een investering van €150.000 - €200.000. Deze kosten omvatten de aanbesteding van een onafhankelijke organisatie voor de uitvoer van het burgerberaad, het inzetten van gespreksleiders, het aanbieden van een dagvergoeding voor de deelnemers, communicatie en promotie, kosten voor de locaties en overige noodzakelijk te maken kosten voor de uitvoering.

Waar gaan we het van betalen?

Het politiek akkoord 2022-2026 en ook de begroting 2023 spreekt over participatie. De beschikbare middelen kunnen door de portefeuillehouder worden ingezet voor de organisatie van een eerste Dordtse burgerberaad.



Wat nu?

Begeleidingscommissie

We adviseren dat er een begeleidingscommissie wordt gevormd, bestaande uit één collegelid, minimaal twee raadsleden (één uit de coalitie, één uit de oppositie), meerdere burgers en mogelijk maatschappelijke organisaties zoals Platform Duurzaam Dordrecht. Deze commissie zal worden betrokken bij de voorbereiding en meedenken over hoe het onderwerp van het eerste Dordtse burgerberaad tot stand komt.

De volgende stappen

Met het indienen van dit initiatiefvoorstel vragen we het college om in overleg met de te vormen begeleidingscommissie een plan te maken voor de uitvoering van het eerste Dordtse burgerberaad. Om de ambtelijke organisatie niet onnodig te belasten zal er een onafhankelijke en externe partij bij worden betrokken om een belangrijk deel van de uitvoering van het burgerberaad te verzorgen. Wanneer er begin 2023 wordt gestart met de voorbereidingen is het mogelijk om in 2023 het gehele traject te doorlopen. Dit zorgt ervoor dat de besluiten en adviezen ook binnen de huidige collegeperiode actief kunnen worden opgevolgd.

Gevraagd besluit

De raad van de gemeente Dordrecht;

gelezen het initiatiefvoorstel 'Eerste Dordtse burgerberaad' zoals door de ChristenUnie-SGP fractie ingediend op 29 november 2022;

gelezen de wensen en bedenkingen van het college bij dit initiatiefvoorstel;

gelet op artikel 147a Gemeentewet;

gelet op artikel 37 Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en commissies gemeente Dordrecht;

b e s l u i t :

- I. in te stemmen met genoemd initiatiefvoorstel;
- II. het college van burgemeester en wethouders de opdracht te geven:
 1. het eerste Dordtse burgerberaad te beleggen;
 2. bij de uitvoering van besluitpunt II.1 de in het initiatiefvoorstel geschetste randvoorwaarden te hanteren;
 3. een begeleidingscommissie te betrekken bij de voorbereiding van het burgerberaad;
 4. de raad actief te informeren over de voorbereiding, uitvoering, en evaluatie van het burgerberaad;
- III. voor de uitvoering van dit besluit €200.000 te reserveren uit het begrotingsprogramma Bestuurlijk en Ondersteunend Dordrecht;

de griffier,

de voorzitter,

A.E.T. Wepster

A.W. Kolff