

Initiatiefvoorstel Experiment met nieuwe vormen van lokale democratie

Openbaar

Datum 15 december 2021

Onderwerp: **Experiment met nieuwe vormen van lokale democratie**



Toelichting op het voorstel

Inleiding

Autoritaire leiders, algoritmes en globalisering. Democratieën staan van alle kanten onder druk. Als we macht op een eerlijke manier willen vormgeven, moet er iets veranderen. Ook in Nederland wordt gezocht naar manieren om de democratie levend te houden en de betrokkenheid van inwoners te vergroten. De opkomst bij verkiezingen is laag en het verschil tussen arm en rijk komt tot uiting in opkomstpercentages. Niet voor niks adviseerde de commissie Remkes om veranderingen in ons democratisch stelsel door te voeren. Na 100 jaar is het volgens de commissie hoog tijd voor aanpassingen van onze democratie en rechtsstaat. “Niet alle burgers voelen zich voldoende gehoord en vertegenwoordigd. De bestaande politieke onvrede bij een deel van de bevolking kan leiden tot afhaken en afkeer van de democratie.”¹

Reden voor de fracties van GroenLinks en D66 om de discussie hierover ook in Zwolle te willen voeren. Zwollenaren zijn gemiddeld iets meer betrokken bij verkiezingen dan het landelijk gemiddelde; de opkomst is bij verkiezingen steevast iets hoger. Daarom is Zwolle ook een goede stad om na te denken over hoe we de democratie anno 2021 goed invulling kunnen geven. Met alle nieuwe technologische mogelijkheden en inspirerende ideeën uit heel de wereld, zien wij voldoende kans om inwoners nog meer te betrekken bij de democratische besluitvorming met betrekking tot onderwerpen die gaan over hun leefomgeving.

Zwolle is een stad die voorop wil lopen als het gaat om inwonerbetrokkenheid, nieuwe technologie en innovatie. Dat blijkt ook uit de Quickscan die in juni 2020 in Zwolle werd gehouden. Inderdaad mag de uitkomst hiervan niet als een wetenschappelijke onderbouwde conclusie worden gezien, maar wél als een belangrijke indicator van een behoefte aan vernieuwing van lokale democratie in Zwolle.

Laten we daarom kijken hoe we de lokale democratie een nieuwe impuls kunnen geven!

Het voorstel dat hieronder volgt is een Initiatiefvoorstel dat voortkomt uit het debat dat de gemeenteraad voerde over de Discussienota ‘Experiment met nieuwe vormen van lokale democratie’. Vragen die tijdens dit debat aan de orde kwamen zijn:

1. Zien we de toegevoegde waarde van een experiment met nieuwe vormen van democratie?

¹ Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34430-12.html>

2. Welke ideeën spreken aan?
3. Welke randvoorwaarden zijn belangrijk?

Uit het debat bleek dat de gemeenteraad van Zwolle unaniem de toegevoegde waarde van een experiment met nieuwe vormen van democratie ziet. Wel is het zo dat de communicatie helder moet zijn, ook over de manier waarop het oordeel van inwoners betrokken wordt bij de uiteindelijke besluitvorming. Daarnaast willen we met een nieuwe vorm van lokale democratie ook inwoners bereiken die normaal gesproken niet vanzelfsprekend meedoen. De fases om tot een besluit te komen (beeldvorming, oordeel en besluit) zouden een plek moeten krijgen in de experimenten. Het burgerberaad wordt door veel partijen als goede optie gezien, ook een experiment met digitale democratie wordt door verschillende partijen genoemd. Randvoorwaarde is dat het onderwerp zorgvuldig gekozen wordt. Verder kwam uit het debat naar voren dat Participatienota, Verbeteragenda en Initiatiefvoorstel elkaar moeten versterken.

Doel

Het doel van het voorstel is te onderzoeken of een nieuwe vorm van lokale democratie een manier is waardoor mensen zich meer betrokken voelen bij de democratie en of je met deze vormen meer betrokkenheid bij Zwolle kunt creëren. Een ander doel is om mensen meer invloed te geven op de besluiten die de gemeenteraad neemt.

Met de voorgestelde experimenten wordt wat mensen vinden en welke mogelijke oplossingen zij zien beter in beeld, oplossingen en ideeën die de overheid wellicht over het hoofd ziet. Als de raad daadwerkelijk laat zien dat de input van inwoners invloed heeft op de besluiten zal het vertrouwen groeien.

Voorstel

Op basis van de input die we tijdens het debat kregen, stellen D66 en GroenLinks voor om in 2022 en 2023 te experimenteren met een Burgerberaad en Digitale democratie. Beide worden in dit voorstel verder uitgewerkt.

Digitale democratie

Er zijn verschillende manieren om de democratie digitaal te organiseren. Een aantal gemeenten heeft al een digitaal platform of e-tool voor overleg, debat en dialoog tussen een overheid en haar gemeenschap. Daarnaast heeft de Rijksoverheid hier een proeftuin voor georganiseerd waarvan we de uitkomsten kunnen meenemen in een Zwolse pilot. Uitgangspunt is dat besluitvorming er beter en transparanter van wordt en dat meer inwoners worden betrokken bij alle plannen en beslissingen. Het grote voordeel van deze vorm van participatie is dat hiermee op een voor veel mensen laagdrempelige manier grote groepen inwoners bereikt kunnen worden.

Naast inwoners die in reguliere participatietrajecten actief zijn, slagen gemeenten er met een digitale tool in om ook andere inwoners te betrekken. Specifiek die mensen die doorgaans niet worden bereikt met meer traditionele participatieprocessen. De toegankelijkheid van digitale participatie wordt onder andere vergroot doordat inwoners kunnen meedoen wanneer het ze uitkomt.

Online betrokkenheid kun je op meerdere momenten in de beleidscyclus organiseren. Omdat we de creativiteit en denkracht uit de stad willen halen ligt het voor de hand om Zwolse inwoners te betrekken met name bij beleidsvoorbereiding (Hoe kunnen inwoners bijdragen aan het bedenken van oplossingen voor (maatschappelijke) vragen?) en beleidsbepaling (Hoe kunnen inwoners meebeslissen over de aanpak van (maatschappelijke) vragen?). De tool

moet hier dus mogelijkheden voor bieden. Echter, we willen starten met een eenvoudiger opgave waar al veel ervaring mee is opgedaan in andere gemeenten.

Er bestaat een groot scala aan e-tools die voor burgerparticipatie kunnen worden ingezet. Bij de keuze van de e-tool is digitale inclusie belangrijk, net als een mobiele mogelijkheid voor telefoons en tablets. Wij stellen voor om een aantal functionaliteiten een plek te geven in de e-tool die we gaan inzetten in Zwolle waaronder sowieso het ophalen van ideeën, beeldvorming (gesprek), oordeelsvorming en besluit (stemmen). Movisie heeft een overzicht gemaakt van alle e-tools en mogelijkheden tot digitale democratie inclusief kosten. Youmee, Mett en Mijnwijkplan lijken het best aan te sluiten bij onze wensen. Ook Open Stad is een mogelijkheid. Deze software is voor gemeenten zo beschikbaar en volgens de makers bij wijze van spreken met één druk op de knop te gebruiken. Binnen deze tool kunnen gemeenten het participatieproces naar wens inrichten. Zo zijn er modules voor participatief begroten, stemmen, interactieve kaarten en keuzewijzers. Er kunnen verschillende deelsites worden gemaakt per onderwerp, wijk of doelgroep.

Een goede communicatiecampagne om te zorgen voor diversiteit en inclusie op de vraagstukken die geselecteerd worden voor digitale behandeling is altijd nodig. Ook wil je minder digitaal-vaardige burgers de mogelijkheid willen geven om bij te dragen, daar heb je dus altijd een andere vorm van participatie voor nodig.

Kijk ook op: www.digitaleoverheid.nl en <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2020-07/Keuzewijzer%20E-tools-Herziene-versie-2020.pdf>

Wat vraagt het?

Afhankelijk van de e-tool die je kiest vraagt dit tijd en geld. De kosten van de tool bedragen een opstart bedrag en een vast bedrag per maand (verschilt per tool), je moet denken aan enkele duizenden euro's per jaar. Ook het ontwikkelen van een Zwolse app (al dan niet gebaseerd op bestaande apps) kost geld, want fte. Wij denken dat er € 25.000 nodig is voor de implementatie, maar zien graag dat het college een plan van aanpak inclusief kosten opstelt. Bij de Zwolse implementatie van de e-tool zouden we graag studenten van Zwolse onderwijsinstellingen willen betrekken.

Afbakening

Wij stellen voor een tool te ontwikkelen voor inwoners die het makkelijk maakt mee te praten, een oordeel te vormen en te besluiten. Welke onderwerpen er in de tool komen, wordt per plan, project of nieuw op te stellen beleid afgewogen. We beginnen met relatief makkelijke behapbare onderwerpen omdat veel gemeenten daar al ervaring mee hebben opgedaan. Dit kan bijvoorbeeld de herinrichting zijn van de openbare ruimte (zoals het door inwoners tijdens de ideeënmarkt ingediende idee voor herinrichting bij de Forelkolk in Zwolle Zuid). Als de pilot goed gaat, kan de e-tool steeds breder worden ingezet.

Burgerberaad

Een burgerberaad is een manier om politieke besluitvorming te 'crowdsourcen', oftewel: vanuit de samenleving te laten komen. Een groep gelote burgers doet, op basis van uitgebreide informatie en overleg, aanbevelingen over beleid. Deze groep mensen vormen een afspiegeling van de bevolkingssamenstelling. Het doel van een burgerberaad is om betrokkenheid bij complexe (politieke) vraagstukken te vergroten en de kloof tussen burgers en politiek te verkleinen.

De inspiratie komt uit Frankrijk en Ierland. De Franse president Macron benutte een burgerberaad om burgers een stem te geven over het Franse klimaatbeleid. In Ierland maakte

een burgerberaad een einde aan een al jaren durende discussie over de eventuele versoepeling van de abortuswet. In Nederland hield de gemeente Enschede burgerberaad over het gemeentelijk vuurwerkbeleid². Een panel van 75 inwoners deed onderzoek op basis van voorlichting door deskundigen. Aansluitend voerden deze bewoners debatten over het vuurwerkbeleid. Uiteindelijk deden deze burgers zelf voorstellen waarover werd gestemd. Amsterdam heeft een burgerberaad gedaan met betrekking tot het klimaatbeleid³.

Hoe werkt het?

De eerste stap is dat de initiatiefnemer een vraag formuleert. Meestal is die initiatiefnemer de politiek, maar de vraag kan ook uit de samenleving komen. Daarna neemt de initiatiefnemer afstand; de opzet, samenstelling en procesbegeleiding zijn allemaal in handen van een onafhankelijke organisatie.

Nadat de deelnemers zijn geloot, bestaat een burgerberaad grofweg uit drie fasen: leren, delibereren, besluiten:

Leren. In de eerste fase krijgen deelnemers begrijpelijke informatie over het onderwerp vanuit zo veel mogelijk perspectieven. Deelnemers mogen ook zelf om aanvullende documenten en sprekers vragen. Alle informatie wordt online gezet en alle lezingen zijn via livestreams te volgen, zodat ook de rest van de bevolking weet op welke informatie de deelnemers zich baseren.

Delibereren. Vervolgens gaat de groep uiteen en vormt die kleinere groepen van circa acht mensen om zich 'te beraden', oftewel te overleggen met elkaar. De kleinere groepen zoeken naar oplossingen voor een bepaald deelonderwerp en stellen een aantal aanbevelingen op.

Besluiten. In de laatste fase zit de hele groep weer bij elkaar om besluiten te nemen. Over de aanbevelingen uit de groeps gesprekken wordt gestemd. Op basis van die uitkomsten schrijft de voorzitter, of een aantal deelnemers, het eindrapport.

Deelnemers hoeven het niet met ieder voorstel eens zijn. Per aanbeveling geven de deelnemers aan of ze er onoverkomelijke bezwaren tegen hebben of niet. Het gaat er dus niet om of mensen het volledig eens zijn met de aanbeveling, maar in welke mate ze ermee in kunnen stemmen. Dit resulteert in percentage dat de mate van consensus aangeeft.

Voor meer informatie, zie: <https://decorrespondent.nl/11707/meer-dan-een-inspraakavond-beter-dan-een-referendum-met-deze-democratische-vernieuwing-kan-de-burger-zelf-beleiden-maken/1290216763-753ad347>

Praktisch

Het is aan de gemeenteraad om met een concreet voorstel te komen waarover burgers in beraad gaan. Dit vraagt van de gemeenteraad niet alleen afbakening van het onderwerp, maar ook de bereidheid om in een slotsessie de conclusie van de uitgelote burgers serieus te overwegen. Voorafgaand bepaalt de gemeente onderwerp en het gebied waarover het burgerberaad moet gaan. Middels duidelijke communicatie, onder andere door informatieavonden en uitnodigingen per brief, zullen burgers worden geïnformeerd over het proces, inclusief de loting. Tijdens het burgerberaad zorgt de gemeente ervoor dat het

² [Landelijke primeur Enschede met eerste Burgerbesluit | Enschede | tubantia.nl](#)

³ [Mini-burgerberaad - Gemeente Amsterdam](#)

burgerberaad in het gemeentehuis kan plaatsvinden en dat de het advies niet alleen aan de raad, maar ook via een persconferentie aan mede-Zwollenaren wordt gepresenteerd.

Een burgerberaad heeft meerwaarde als het onderwerp aan de volgende voorwaarden voldoet:

- Als een beleidsstuk complex is en verschillende invalshoeken heeft, die verkend moeten worden voordat er een oplossing gekozen kan worden;
- Als er mogelijk conflicterende opvattingen/waarden rondom het beleidsvraagstuk spelen;
- Als het beleidsvraagstuk 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 en vuurwerkopslag in Enschede)*)

Wat vraagt het?

De kosten voor het organiseren zijn sterk afhankelijk van de vorm en inrichting van het burgerberaad. Hier zullen in een volgende fase (het plan van aanpak) keuzes over gemaakt worden door de raad. Keuzes die in ieder geval aan bod komen zijn:

- Samenstellen groep (loten, persoonlijke benadering, online werven)
- Faciliteiten van het beraad zelf
- Ondersteuning van het beraad (professioneel, extern, ambtelijk)
- Communicatie voor, tijdens en na
- Vergoeding deelnemers en experts

Afbakening

Om tot een Zwols Burgerberaad te komen, is het van belang dat het onderwerp voldoet aan de hierboven genoemde voorwaarden. Dit wil zeggen een complex beleidsstuk met meerdere invalshoeken, met mogelijk conflicterende opvattingen/waarden en met diverse oplossingsrichtingen. Bij bepaalde onderwerpen zou wellicht een koppeling gemaakt kunnen worden aan bestaande projecten, denk aan een gebiedsvisie, gezondheid of het bepalen van wijkopgaven. Deze moeten helder in een opdracht verwoord worden.

Doelgroep

- Digitale democratie: iedereen die mee wil doen kan gebruik maken van de digitale tool die we ontwikkelen.
- Burgerberaad: een Zwols Burgerberaad moet gaan over een breed en complex thema, denk hierbij aan Zwols klimaatbeleid, Gezondheid, etc.

Beoogd effect

- Een toegankelijke manier van nieuwe lokale democratie ontwikkelen voor inwoners om hen te voor inwoners om mee te praten en te besluiten over onderwerpen die hen aangaan;
- Inzicht in betrokkenheid bij lokale besluitvorming voor- en na het experiment;

- Gedragen en goede besluitvorming;
- Versterkt vertrouwen tussen bewoners en politiek.

Planning

Eerste kwartaal 2022: debat en besluit over initiatiefvoorstel

2022 / 2023 ontwikkeling digitale tool en plan van aanpak en organisatie burgerberaad.

Risico's

De opstellers van deze opinienota zien vooralsnog geen risico's.

Communicatie

Dit komt terug in het Plan van Aanpak dat na aanneming van dit initiatief opgesteld wordt. In grote lijnen zal de e-tool bekend gemaakt worden via de reguliere kanalen van de gemeente. Ook vragen we de raadsleden zelf de tool via hun kanalen bekend te maken en mensen te stimuleren mee te doen.

Voor het burgerberaad zal persoonlijke communicatie het belangrijkste zijn, bijvoorbeeld door middel van brieven en informatieavonden.

Financieel

Er is mankracht en er zijn middelen nodig voor het opstellen van een plan van aanpak voor het burgerberaad en daarna de organisatie en uitvoering. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van een digitale tool en de communicatie daarover.

Vervolg

Na besluitvorming kan gestart worden met ontwikkeling en uitvoering.

Fractie GroenLinks

Simone Boshove

Fractie D66

Sonja Paauw