

Hoe kom je tot een gelote burgerraad?

Verslag van de werksessie Loting en vertegenwoordiging

2 december 2015, Amersfoort,

Werk sessie onder leiding van Co van Rooijen (senior marktonderzoeker bij SAMR) en Joost Westerweel, promovendus bij de Thorbecke leerstoel aan de Universiteit Leiden (staats & bestuursrecht). Deelnemende experimenten zijn Burgerraad uit Amersfoort, de Sociale Raad uit Peel en Maas en gemeenten Lelystad en Geldrop-Mierlo die de mogelijkheden van een experiment verkennen.

Het proces: diversiteit en opkomst

Om geloofwaardig te zijn moet een gelote burgerraad voldoen aan een aantal kenmerken, zo moet deze groot genoeg zijn om daadwerkelijk zeggingskracht te hebben, een hoog opkomstpercentage hebben en representatief of op zijn minst divers, zijn. Representativiteit is bijna onhaalbaar, diversiteit is de grote uitdaging. Om dat te bereiken moet je planmatig en gestructureerd te werk gaan en gedurende het proces evalueren en monitoren. Co van Rooijen legt uit hoe je dat aan kan pakken.

1.1 De 'steekproef': de aantallen

Statistisch gezien bestaat er een formule voor hoe groot een steekproef – een burgerraad kun je immers zien als 'steekproef' van de bevolking – moet zijn om voldoende zeggingskracht te hebben en een 'statistisch relevant' besluit te nemen (zie bijlage 1). In de praktijk is dat getal, 384, vaak niet meer dan een 'aandachtspunt', selectiemethoden en response zijn belangrijker. Dat is niet heel vreemd, dat aangezien het veel groter is dan bijvoorbeeld het aantal raadsleden in iedere Nederlandse gemeente. Co's advies uit de onderzoekspraktijk:

- Bottom up = per cel: wijk, regio, etc.
- Fraai: 100 % van de populatie per cel
- Acceptabel: 60 %
- Absolute minimum: 30 %

In dit geval kan de omvang Gemeenteraad leidend zijn. Je moet hierbij ook rekening houden non-response, oftewel genodigden die niet opdagen. In bijlage 3 zie je hoeveel mensen je ongeveer uit moet nodigen om tot het gewenste aantal te komen.

1.2 Het bestand

Je kunt als basis voor je loting gebruik maken van de basisregistratie personen (BRP) of loten uit het Kiezersregister. Wanneer je gebruik wilt maken van het BRP moet je van te voren controleren of dit mag volgens de plaatselijke verordening. Als dit mogelijk is, is het verstandig om een protocol af te spreken met de gemeentelijke afdeling die gaat over de BRP over wie het bestand in mag zien en hoe het gebruikt mag worden. Basisregel is dat het bestand alleen 'functioneel' mag worden ingezien, als het noodzakelijk is voor de organisatie van de loting.

Naast de informatie uit het BRP of kiezersregister zul je ook e-mail adressen en/ of telefoonnummers nodig hebben. Aangezien deze niet in het BRP staan moet je eraan denken dat deelnemers deze gegevens bij hun aanmelding opgeven.

1.3 Differentiëren voor diversiteit

‘Representativiteit is een illusie’ was de enigszins verontrustende startzin van dit onderdeel. Gelukkig blijken er wel verschillende methoden te zijn om toch een diverse groep te benaderen. De belangrijkste daarvan is differentiëren: verschillende doelgroepen verschillende manieren benaderen.

Voor je begint met differentiëren is het van belang om vast te stellen wie je doelgroep is en welke verschillen relevant zijn voor je burgerraad, -panel of -top. als een steekproef representatief is, hoe ziet die er dan uit? Het kan bijvoorbeeld belangrijk zijn een verdeling over de verschillende wijken of buurten te hebben, maar dat hoeft niet. In Peel en Maas werd besloten dat dit geen relevant kenmerk is voor deelname aan een gelote sociale raad, het gaat daarbij om het algemeen belang en niet om issues in de losse kernen. Ken uw Gemeente en stel uzelf vragen:

- Welke groepen, aantallen verwacht u?
- Welke (sub)groepen monitoren?
- Per wijk, per buurt, deelgemeente?

Aantallen & profielen (CBS, gemeente):

- Leeftijd, etniciteit, inkomen, etc.

Belevingswerelden en houding

Wanneer je een profiel van je steekproef hebt samengesteld kun je gaan differentiëren. Dat kan in alle stappen van het proces:

- (gewogen) loting BINNEN cellen
Je kunt er bijvoorbeeld voor zorgen dat er evenveel mannen als vrouwen worden uitgenodigd, mensen van verschillende leeftijden en mensen uit verschillende wijken.
- Boodschap waarmee lotelingen worden benaderd
Dat is bijvoorbeeld tutoyeren bij mensen onder 25 en vovoyeren bij genodigden boven de 25.
- De methode waarmee
online en offline en ‘face-to-face’; individueel en massamediaal, niet alleen sociale media

In theorie kan je van bepaalde doelgroepen meer mensen uitnodigen (waarvan je verwacht dat de opkomst laag is) of de tekst van de uitnodiging verder afstemmen op de doelgroep. In de praktijk is dat echter vaak niet haalbaar, want politiek gevoelig. Via stratificatie (meer of minder mensen uitnodigen met bepaalde kenmerken) onderscheid maken tussen verschillende groepen wordt (vaak) gezien als discriminatie. Een lastig punt, omdat het anderzijds juist om de diversiteit van een vertegenwoordigende burgerraad gaat.

Wat wel goed mogelijk is, is genodigden aanspreken op verschillende motivaties om deel te nemen aan de burgertop. Mensen hebben immers verschillende belevingswerelden, en verschillende belevingswerelden passen bij verschillende motivaties. Co van Rooijen onderscheidt bijvoorbeeld de volgende basishoudingen/motieven die je mee kunt nemen in de communicatie :

- Boter bij de vis
wederkerigheid
- Eenmaal over de drempel
commitment & consistentie (stap voor stap, laagdrempelig beginnen)
- Kuddedier
de buurman doet ook mee ('velen gingen u voor')
- Follow the leader
autoriteit, vertrouwenwekkend
- Sympathiek
'herkenbaar gezicht', persoonlijk appèl
- De uitverkorene
er zijn ENKELE plaatsen vrij, er is geloot en de keuze is op U gevallen

Zelfaanmelding is echter niet gewenst, dan krijg je de *usual suspects*, en doe je het effect van loting (voor een deel) teniet.

1.4. Best practices voor een hoge opkomst

Daarnaast gelden een aantal 'basisregels' voor een effectief uitnodigingsproces:

- een uitnodiging moet persoonlijk zijn
ondertekend met een naam, je mag 'ik' gebruiken
- Een geschreven uitnodiging is kort en leesbaar
of voeg en flyer toe
houd rekening met het feit dat 15% van de bevolking functioneel analfabeet is
- Wederkerigheid
inspelen op motivaties in invloed, geld of een leuke dag
- Mensen live, persoonlijk uitnodigen
- Het liefst door een 'bekende': iemand voor wie je de deur open zou doen, maar geen politieke figuur. In Utrechtse Heuvelrug ging bijvoorbeeld de burgemeester samen met een panel van ambtenaren en politieagenten langs de deuren om een honderdtal gelote burgers persoonlijk uit te nodigen
- Diegene is goed voorbereid: hij of zij kan uitleggen wat de bedoeling is en inspelen op verschillende basishoudingen/motivaties
- Maak een contactplan (zie bijlage 2)
je moet mensen meer dan eens benaderen
start daarbij een maand van tevoren
laat mensen dus contactgegevens achterlaten als zij zich aanmelden
monitor wie zich heeft aangemeld

zorg voor een 'ik kom niet' optie

- Test het hele proces van te voren: registratie, e-mail, brief
is het duidelijk hoe je je moet aanmelden, wat er van je wordt verwacht, motiveert de brief ?
- Zorg voor een bereikbare 'helpdesk' waar mensen terecht kunnen voor vragen vooraf
- Organisatie van zaken als kinderopvang en vervoer maken de drempel lager om te komen en geven een professionele uitstraling

De juridische kaders en mogelijkheden

Naast de praktische vragen rondom loting en onderliggende vragen over diversiteit zijn er een aantal juridische aspecten om in acht te nemen wanneer je een gelote burgerraad wilt organiseren. Want hoe zorg je dat zo'n raad ook echt iets te zeggen heeft? Wat zijn de juridische grenzen en kansen? Hoeveel bevoegdheden kun je vanuit de raad overdragen? Het antwoord op die vragen hangt af van de insteek die je kiest. Joost Westerweel (Universiteit Leiden) en Koos Steenbergen (ministerie van BZK) zetten een aantal mogelijkheden op een rij.

2.1 De juridische status: de burgerraad als bestuurscommissie of adviescommissie

Twee artikelen in de Gemeentewet beschrijven een constructie waarmee je een burgerraad een formele positie zou kunnen geven. Artikel 83 beschrijft de mogelijkheid voor het instellen van een bestuurscommissie. Een bestuurscommissie mag besluiten nemen in plaats van de gemeenteraad, burgemeester of wethouder op een specifiek terrein als zij ervoor kiezen die bevoegdheid over te dragen. (Of het gaat om een bevoegdheid van de gemeenteraad, wethouder of burgemeester moet je per thema uitzoeken). In de vorm van een bestuurscommissie heeft een burgerraad dus formeel zeggenschap, maar de raad moet deze bevoegdheid zelf uit handen geven. Artikel 83 doet geen uitspraken over hoe een bestuurscommissie moet worden samengesteld, deze vorm sluit loting en roulatie dus niet uit. Een bestuurscommissie kan zowel territoriaal zijn – denk aan een gelote wijkraad – of thematisch/ functioneel, waarbij de commissie besluiten neemt over een beleidsterrein of concreet vraagstuk. Het kan daarbij zowel gaan over structurele bevoegdheden, zoals bij de bestuurscommissies die in Rotterdam de afgeschafte deelgemeenten opvolgden, als eenmalige bevoegdheden.

Een bestuurscommissie, vooral de functionele variant, kan echter wel worden aangemerkt als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Algemene wet Bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat de Awb van toepassing is, en in dat geval heb je wel te maken met verschillende vereisten qua inrichting en besluitvorming.

Een belangrijk aspect om rekening mee te houden is dat een bestuurscommissie in sommige gevallen kan worden aangemerkt als 'algemeen vertegenwoordigend lichaam'. In dat geval wordt loting wel onmogelijk: bij een algemeen vertegenwoordigend lichaam moet er volgens de Grondwet sprake zijn van verkiezingen. Of een bestuurscommissie een algemeen vertegenwoordigend lichaam is, hangt af van de inhoud van de besluiten die het neemt, namelijk of dit algemeen bindende voorschriften zijn. Dit zijn zwaarwegende beslissingen en gelukkig is die drempel vrij hoog. Wanneer de gemeenteraad het nemen van een concreet besluit delegeert aan een gelote burgerraad zul je hier waarschijnlijk

niet mee te maken hebben. Echter, als je als bestuurscommissie een concreet besluit toebedeeld hebt gekregen, kun je niet zelf onderwerpen agenderen.

Tenslotte zijn er een aantal bevoegdheden die niet kunnen worden gedelegeerd, deze worden (niet uitputtend) beschreven in artikel 156.

Artikel 84 van de Gemeentewet beschrijft een tweede mogelijke formele vorm, die van een adviescommissie. Voor de adviescommissie gelden dezelfde voorwaarden als voor de bestuurscommissie, maar bij deze vorm blijven de bevoegdheden bij adviseren.

2.2 Afspraken in plaats van een formele status

Hoewel de Gemeentewet dus verschillende mogelijkheden biedt om een burgerraad een formele status en bevoegdheden te geven is het de vraag of dit het meest wenselijke scenario is, want bij formele bevoegdheden horen ook plichten en verantwoordelijkheden (en gedoe). Je kunt ook afspraken maken met de gemeenteraad waarbij zij vooraf kaders stelt over wat zij doen met de uitspraken van de gelote raad. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de aanstelling van de gelote sociale raad in Peel en Maas. De raad houdt echter formeel altijd de mogelijkheid om af te wijken van die uitspraak.

Een formelere 'afpraak' die wordt genoemd is het gekwalificeerd adviesrecht, dat wordt toegepast in volkshuisvesting (als bevoegdheid va bewonerscommissies). Hierbij worden vooraf door de gemeenteraad kaders gesteld. De gemeenteraad stelt dan dat zij het eens is met de uitspraken tenzij er gegronde redenen zijn om daar van af te wijken. Het risico van deze variant is dat er knellende eisen worden gesteld en het een langdurige kwestie wordt.

Hoewel de gemeenteraad het in dit scenario altijd voor het zeggen blijft houden, zijn er informele manieren om de invloed van een burgerraad te vergroten. Aan bod kwamen taal: noem een advies bijvoorbeeld een 'oordeel', om discussie te voorkomen. Of betrek de media en creëer positieve aandacht om het draagvlak in de gemeenteraad te vergroten.

2.3 Een stichting of vereniging

Een derde mogelijkheid is een burgerraad in de vorm van een stichting of vereniging, deze kan zelf bepalen of er geloot wordt of niet. Maar let op: ook hier zit je al snel op het terrein van andere organen, en er moet een verordening worden gemaakt. Als een privaatrechtelijke organisatie een publieke taak krijgt van de overheid, dan is de Algemene wet Bestuursrecht (AWB) van toepassing. Privaatrechtelijke organisaties hebben het echter wel makkelijker op een aantal gebieden, zoals verantwoording. Zaken als schorsen, benoemen en ontslaan kun je zelf invullen en kunnen worden opgenomen in een verordening.

Overige opmerkingen

In alle gevallen moet een besluitvormend orgaan ter verantwoording kunnen worden geroepen. De Experimenteerwet geeft ontheffing op een specifieke regel, waarbij nauwkeurige omschrijving van het experiment en het probleem vereist zijn.

Bijlage

Bijlage 1: formule voor aantal deelnemers voor voldoende statistische kracht

$$n = (Z)^2 * (P * (100-P) / S^2)$$

Waarbij:

- n = 'benodigde aantal'
- Z = betrouwbaarheids niveau (meestal 95%)
- P = gevonden percentage
- S = acceptabele marge (bijvoorbeeld 5%)
- Uitgaande van a-select steekproefregime

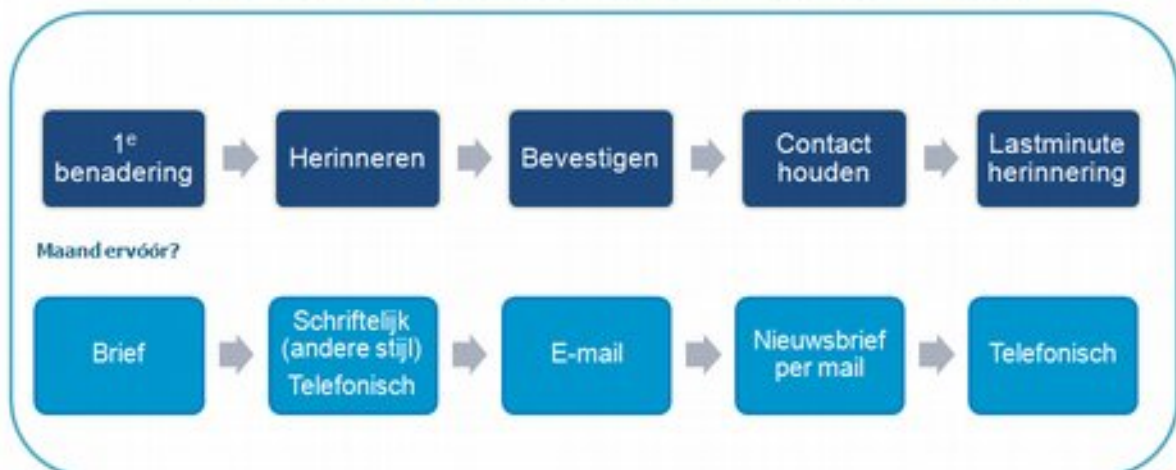


Stel 51% stemt voor? Hoeveel??

n = 384

Bijlage 2. Contactplan

Contactplan: méér dan eens



Bijlage 3. Non-response

Non-response is 'denkbaar'

Bronbestand
Kiezersregister
Populatie



Loten & uitnodigen: **random**



Conversie: uitgenodigd * 'aanwezig'

