

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/138856> holds various files of this Leiden University dissertation.

**Author:** Westerweel, J.

**Title:** Lokale democratische innovatie: Een juridische analyse

**Issue date:** 2021-01-14

## 7.1 Inleiding

Tussen het voorjaar van 2015 en het voorjaar van 2018 is er in de gemeente Rotterdam een burgerjury actief geweest die het beleid van het college van burgemeester en wethouders beoordeelde. Het initiatief daartoe werd door het college genomen na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. In Rotterdam werd toen een coalitie gevormd door Leefbaar Rotterdam (veertien raadszetels), D66 (zes zetels) en het CDA (drie zetels). Het college bestond naast burgemeester Aboutaleb uit drie wethouders van Leefbaar Rotterdam, twee van D66 en een van het CDA. Het thema bestuurlijke vernieuwing kwam als onderdeel van de portefeuilles veiligheid, handhaving en buitenruimte terecht bij wethouder Eerdmans van Leefbaar Rotterdam. Hoewel het thema geen zelfstandige portefeuille kreeg, blijkt duidelijk uit het coalitieakkoord en collegeprogramma dat het ook geen ondergeschoven kindje was. De coalitie wilde meer zeggenschap voor Rotterdammers en wilde meer ruimte bieden voor initiatieven van buurtbewoners in hun wijken.<sup>1</sup> Vernieuwen en experimenteren waren daarbij sleutelwoorden. In de woorden van de coalitie: ‘Rotterdam is van de Rotterdammers. Dus beslissen zij in verschillende vormen direct mee. Over de problemen die we moeten oplossen, over kansen die we niet mogen laten lopen. Wij en onze ambtenaren zoeken de ideeën in de stad op en helpen, indien nodig, bij de realisatie van die ideeën.’<sup>2</sup> In het coalitieakkoord leidde deze doelstelling tot drie interessante afspraken:

- 1) ‘Binnen alle beleidsvelden reserveren we, waar mogelijk, 1% van het totale budget om initiatieven uit de stad (eenmalig) te ondersteunen die daarna zoveel mogelijk op eigen benen kunnen staan. Op deze manier geven we concreet invulling aan onze wens om van Rotterdam het laboratorium te maken voor maatschappelijke innovaties en te groeien naar een nieuwe samenwerking tussen stad en stadhuis. De verschillende vakwethouders komen met voorstellen hoe zij die 1% binnen het eigen budget gaan reserveren en in samenwerking met de vakwethouder stedelijke innovatie wordt de stad uitgenodigd met initiatieven te komen en vindt grondige en zorgvuldige beoordeling en afweging van plannen plaats.

---

1 Coalitieakkoord Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA 2014-2018, p. 2; Collegeprogramma Rotterdam 2014-2018, p. 3.

2 Coalitieakkoord Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA 2014-2018, p. 3.

- 2) Nieuwe vormen van directe democratie worden ingezet: de burgerjury, de mogelijkheid van referenda in de gebieden, het inzetten van panels, het houden van een enquête of digitale raadplegingen.
- 3) Right to challenge: analoog aan de Britse wet. Een buurt of wijk krijgt het recht om lokale voorzieningen over te nemen wanneer zij denken het zelf anders en beter te kunnen organiseren.<sup>3</sup>

Het college vertaalde de ambities uit het coalitieakkoord naar zes vragen die leidend waren bij het te verrichten werk:

1. ‘Krijgen Rotterdammers meer te zeggen en nemen ze meer verantwoordelijkheid?’
2. Experimenteren en vernieuwen we en geven we elkaar daar de ruimte voor?’
3. Neemt de veiligheid in de Rotterdamse buurten toe en worden ze gezelliger en groener, met meer duurzaam vervoer en een schonere lucht?’
4. Draagt het bij aan de verbinding tussen stad en haven, groeit onze economie én levert dat banen op?’
5. Ontstaan er voldoende kansen voor Rotterdammers en worden die ook gepakt?’
6. En kijken wij in onze omgeving meer naar elkaar om?’<sup>4</sup>

Er werd in het collegeprogramma benadrukt dat het aan de gemeenteraad was én aan de Rotterdammers om aan de hand van deze vragen te beoordelen of de inspanningen van het college voldoende opleverden. Om aan dit streven handen en voeten te geven, heeft het college onder andere de Burgerjury ingesteld.<sup>5</sup> Dat er gekozen werd voor een burgerjury valt te verklaren vanuit de achtergrond van wethouder Eerdmans. In de periode 2009-2014 was hij namelijk wethouder in de gemeente Capelle aan den IJssel, waar in september 2011 de eerste burgerjury werd georganiseerd.<sup>6</sup>

Voor het college was de Burgerjury een van de manieren om te proberen een directere relatie te creëren tussen Rotterdammers en bestuurders (en de politiek).<sup>7</sup> Net als de overige experimenten die in dit onderzoek besproken worden, was de Burgerjury bedoeld om de kloof tussen politiek en de burger te verkleinen door direct en uit andere kanalen informatie en ervaringen op te halen uit de samenleving. Wat de Burgerjury in vergelijking met die andere experimenten uniek maakt, is dat het nog een extra taak kreeg, namelijk het controleren en beoordelen van het beleid van het college. In dit hoofdstuk behandel ik specifiek de rol van de Burgerjury als controleur. In paragraaf 7.2 wordt eerst de doelstelling van de Burgerjury toegelicht. In paragraaf 7.3 wordt vervolgens de

3 Coalitieakkoord Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA 2014-2018, p. 6-7.

4 Collegeprogramma Rotterdam 2014-2018, p. 4.

5 ‘Volgend voorjaar zal, naast de gemeenteraad, ook voor het eerst een burgerjury onze vorderingen in het collegeprogramma *mogen* [cursief JW] jureren’, collegeprogramma Rotterdam 2014-2018, p. 4.

6 [www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-organisatie/burgerparticipatie\\_42548](http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-organisatie/burgerparticipatie_42548), geraadpleegd op 28 september 2019.

7 [www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/burgerjury](http://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/burgerjury), geraadpleegd op 24 januari 2018 [bij een latere controle bleek de pagina offline te zijn gehaald].

concrete opzet van het experiment uiteengezet. Daarna worden in paragraaf 7.4 de gehouden bijeenkomsten besproken. Paragraaf 7.5 sluit af met een conclusie.

## 7.2 De doelstelling van de Burgerjury

De Burgerjury is een idee uit de koker van het college. Er is geen debat in de raad aan de instelling voorafgegaan, noch is daarvoor goedkeuring van de raad vereist geweest. Doordat het idee zijn oorsprong in het college vindt, is er geen openbare startnotitie of een ander openbaar document voorhanden waarin duidelijk de keuzes voor de uiteindelijke opzet worden gemotiveerd. Het doel van de Burgerjury is, zoals hiervoor al bleek, wel te achterhalen. Enerzijds was dat het aanleveren van ideeën en het bieden van een nieuw perspectief vanuit de Rotterdamse samenleving, anderzijds het beoordelen en controleren van het beleid van het college. Op het eerste gezicht doet het wat vreemd aan dat het college zelf controle organiseert op haar eigen beleid. Het is alsof de slager zijn eigen vlees keurt.<sup>8</sup> Dit bezwaar wordt in het geval van de Burgerjury deels ondervangen doordat het niet het college zelf is dat de controle verricht, maar gewone burgers. Zoals hierna zal blijken, treden er wel wat spanningen op doordat het nog steeds het college is dat de burgers tot controle in staat moet stellen.

Welk beleid de Burgerjury moest controleren, was niet op voorhand gegeven. Het kon dus zowel beleid zijn dat het college uitvoerde voor de raad als beleid dat het college op basis van eigen bevoegdheden voerde. Voor de organisatie van de Burgerjury zat de meerwaarde van het project er vooral in dat het college zou worden aangestuurd op detailniveau. Volgens de organisatie moest de gemeenteraad over de grote lijnen van het beleid gaan en voerde het college beleid uit op basis van wetenschappelijke inzichten. De Burgerjury moest in aanvulling daarop inzichten aanleveren op basis van gevoel en ervaring, waardoor zij het college van informatie kon voorzien over de maatschappelijke effecten van het beleid.<sup>9</sup> Een belangrijk onderdeel van die taak was het vellen van een oordeel over collegebeleid. Het college zou de Burgerjury van informatie voorzien om tot een oordeel te komen en stelde zich tijdens de bijeenkomsten bloot aan de kritiek.

## 7.3 De opzet van de Burgerjury

De Burgerjury bestond uit 150 Rotterdammers die daarvoor waren geselecteerd nadat zij zichzelf hadden aangemeld. Aan deelname waren maar twee voorwaarden verbonden. Ten eerste moesten kandidaten achttien jaar of ouder zijn op het moment van inschrijving. Ten tweede mochten deelnemers geen lid zijn van

---

8 Het lijkt in die zin op het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek dat het college verricht op grond van artikel 213a Gemeentewet.

9 Dit bleek uit gesprekken met ambtenaren van de gemeente Rotterdam die de Burgerjury organiseerden.

de gemeenteraad of de gebiedscommissies van Rotterdam en waren ambtenaren van de gemeente ook van deelname uitgesloten. Uit alle aangemelde personen maakte de organisatie vervolgens een selectie, waarbij rekening gehouden werd met leeftijd, geslacht en spreiding over de verschillende gebieden, buurten en wijken van de stad. Over de demografische samenstelling van de Burgerjury werden verder geen gegevens bijgehouden. Het was de bedoeling dat de Burgerjury drie jaar lang bestond uit dezelfde 150 deelnemers, maar omdat aanwezigheid niet verplicht was, kon de samenstelling per bijeenkomst verschillen vertonen. Ten doel werd gesteld de Burgerjury twee keer per jaar een avond bijeen te laten komen, waarbij er per bijeenkomst één thema, aangedragen door het college, centraal zou staan. In de praktijk stonden er uiteindelijk bij alle bijeenkomsten op de laatste na twee thema's centraal. Geen enkel onderwerp werd onbespreekbaar geacht, zolang de gemeente er maar invloed op kon uitoefenen. Een bijeenkomst mondde uit in een oordeel of advies aan het college over het desbetreffende thema. Het college zou vervolgens deze oordelen meenemen in nieuw beleid of zou bestaand beleid aan de hand ervan aanpassen. Als op basis van de adviezen geen beleid zou kunnen worden gemaakt, werd dit aan de deelnemers medegedeeld met opgave van redenen. Als het oordeel of advies wel in beleid kon worden ingepast, werd door het college tijdens een latere bijeenkomst aan de deelnemers teruggekoppeld wat ermee gebeurd was.<sup>10</sup>

Een bijeenkomst van de Burgerjury zag er als volgt uit. De start vond rond 19:00 uur plaats met een inloop met koffie en thee. Vervolgens werd door wethouder Eerdmans plenair teruggekoppeld wat er met de oordelen en adviezen van de voorgaande bijeenkomst was gedaan.<sup>11</sup> Na dit onderdeel begon de bespreking van de twee thema's die die avond centraal stonden. De bespreking was per thema opgedeeld in een introductie, die gegeven werd door de verantwoordelijke wethouder, en een vragenronde. In de introductie lichtte de wethouder toe wat het college al voor beleid op het terrein voerde en wat de plannen voor de toekomst waren. In de vragenronde werd vervolgens aan deelnemers gevraagd op hun smartphone of tablet (die op verzoek beschikbaar konden worden gesteld door de organisatie) in te loggen in een vraag- en antwoordsysteem. Via dit systeem kregen deelnemers stellingen en vragen over het thema voorgelegd, waarbij hun antwoorden direct geprojecteerd werden op een groot scherm in de zaal. Sommige stellingen kenden meerkeuzeantwoorden, andere bestonden uit open antwoorden. De antwoorden konden op meerdere manieren worden weergegeven, bijvoorbeeld als geanonimiseerde wordcloud maar ook als een lijst met namen erbij. Aanwezigen werden aangemoedigd om aan dit systeem deel te nemen, maar waren er niet toe verplicht. Aan het eind van de sessie konden deelnemers een rapportcijfer toekennen aan het beleid van het college op het betreffende terrein. Dit patroon herhaalde zich bij het tweede thema van de avond. Na de tweede sessie was het plenaire gedeelte van de avond ten einde en splitsten deelnemers

10 [www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/burgerjury](http://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/burgerjury), geraadpleegd op 24 januari 2018.

11 De eerste bijeenkomst vormt hier uiteraard een uitzondering op.

zich in kleinere groepen (drie tot vijf personen) om in gesprek te gaan met ambtenaren. In die gesprekken hadden deelnemers de mogelijkheid om concrete aandachtspunten over een thema onder de aandacht van ambtenaren te brengen. Het doel hiervan was om de meer kwantitatieve gegevens uit de vragenronde van het plenaire gedeelte aan te vullen met meer kwalitatieve input. Een mooie bijvangst van deze opzet was volgens de organisatie dat burgers en ambtenaren met elkaar in contact kwamen, wat voor beide kanten een leermoment kon zijn. De bijeenkomst werd daarna plenair afgesloten.

De vragen die tijdens de vragenrondes van de plenaire sessie gesteld werden, werden aangeleverd door ambtenaren die op het desbetreffende thema werkzaam waren. De antwoorden die tijdens de sessie en tijdens de gesprekken na afloop van het plenaire gedeelte gegeven werden, gingen na de bijeenkomst terug naar dezelfde ambtenaren. Zij probeerden de signalen naar beleid te vertalen, wat een bredere lijn kon zijn maar vooral zag op concrete punten. Tussen de bijeenkomsten door werd er niet op actieve wijze informatie verstrekt aan deelnemers. Het stond de deelnemers vrij om vragen te stellen, maar de meeste beleidsterreinen waren volgens de organisatie te veel in beweging om het tussentijds updaten van de deelnemers zinnig te maken. Burgers die geen lid waren van de Burgerjury werden geïnformeerd over de uitkomsten van elke bijeenkomst via de verslagen die gepubliceerd werden op de website van de gemeente, maar kregen verder geen informatie aangeleverd. Ook de gemeenteraad werd niet door het college actief geïnformeerd.

## 7.4 De bijeenkomsten in de praktijk

In de periode 2015-2018 zijn er in totaal zeven bijeenkomsten gehouden van de Burgerjury, om het half jaar een. Deelnemers waren niet verplicht te komen, waardoor de samenstelling per bijeenkomst kon verschillen. De deelnemers waren overwegend ouder (40+), hoogopgeleid, mannelijk, blank en al politiek betrokken.<sup>12</sup> De uitkomsten van elke bijeenkomst zijn op de website van de gemeente Rotterdam openbaar gemaakt en worden hieronder besproken.<sup>13</sup>

### 7.4.1 De eerste bijeenkomst

Op 7 april 2015 vond de eerste bijeenkomst van de Burgerjury plaats. De twee thema's waarover die avond gesproken werd, waren 'levendige stad' en 'veiligheid'. In het geval van 'levendige stad' heeft het college drie onderwerpen opgepakt, namelijk (a) meer groen en buitenruimte, (b) fiets(ers) en (c) gezelligheid en levendigheid op straat. Ten aanzien van het eerste onderwerp had de Burgerjury tijdens de bijeenkomst aangegeven dat er meer behoefte was aan groene plekken in de stad om buiten te zitten. 78% van de deelnemers vond verder dat de inrichting

---

<sup>12</sup> Vgl. ook Onderzoeksrapport Drift 2016, p. 95.

<sup>13</sup> [www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/burgerjury](http://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/burgerjury), geraadpleegd op 24 januari 2018. De auteur is daarnaast zelf bij de zesde en zevende bijeenkomst aanwezig geweest.

van de openbare ruimte, bestrating en groenvoorzieningen beter kon. Het college gaf aan dat er in 2015 geëxperimenteerd is met tijdelijke groenvoorzieningen en dat er bij inrichtingsplannen rekening wordt gehouden met zitgelegenheden in de buitenruimte. Ten aanzien van het tweede onderwerp was geconstateerd dat er algemene tevredenheid was over faciliteiten voor voetgangers en automobilisten, maar dat het voor fietsers beter kon. Het college gaf aan dat er onder andere extra stallingen zijn geplaatst en dat er geëxperimenteerd wordt met het parkeren van fietsen op speciale vlonders. Ten aanzien van het derde onderwerp gaf 81% van de deelnemers aan dat het de laatste jaren levendiger en gezelliger was geworden in Rotterdam, maar dat ze ook graag meer ruimte zagen voor horeca en terrassen en muziek en entertainment op straat. Naar aanleiding van deze opmerkingen heeft het college een pilot verlengd waarbij horecaondernemers een uitbreiding van hun exploitatievergunning konden krijgen voor terrasvlonders op parkeerplaatsen.<sup>14</sup>

Ook met betrekking tot het thema ‘veiligheid’ pakte het college drie onderwerpen op. In dit geval waren dat (a) het algemene cijfer voor veiligheid in de stad (een zes), (b) stadswachten en (c) betrokken professionals. Ten aanzien van het eerste onderwerp gaf 73% van de deelnemers aan dat zij vonden dat Rotterdam de afgelopen jaren veiliger was geworden.<sup>15</sup> Om het cijfer op te krikken kondigde het college een aantal acties aan. Wethouder Eerdmans gaf bijvoorbeeld aan wijken in de stad te bezoeken om over het onderwerp te praten en er is een app *Veilige Buurt* gekomen om de veiligheid op buurtniveau te verbeteren. Ten aanzien van het tweede onderwerp gaf 58% van de deelnemers aan dat stadswachten niet genoeg zichtbaar waren in de wijk.<sup>16</sup> Het college gaf aan dat er in het aantal stadswachten wordt geïnvesteerd. Ook werden er pop-upactietafels georganiseerd waarbij burgers in gesprek konden met stadswachten. De zichtbaarheid van stadswachten werd verder verhoogd door ze ook op de fiets te laten surveilleren. Ten aanzien van het derde onderwerp gaf de Burgerjury aan dat er behoefte was aan betrokken professionals die eropuit trekken en niet alleen op kantoor blijven zitten. Het college gaf aan dat de burgemeester, wethouder *Veiligheid*, politie en OM gemiddeld een keer per maand met de ‘Stuurgroep in de wijk’ naar bewoners toegaan om problemen te bespreken. Ook werd er aangestuurd op het creëren van meer pop-uppolitiebureaus, waar wijkagenten tijdelijk aanwezig zouden zijn om meer zichtbaarheid te geven aan de politie.<sup>17</sup>

#### 7.4.2 *De tweede bijeenkomst*

Op 27 oktober 2015 vond de tweede bijeenkomst van de Burgerjury plaats. De twee thema's die centraal stonden, waren ‘werk’ en ‘dienstverlening’. Drie speerpunten werden door het college opgepakt met betrekking tot het thema ‘werk’. Allereerst bleek 90% van de deelnemers van de Burgerjury belang te hechten aan opleidingen voor bijstandsgerechtigden, ook als daar niet direct een baangarantie tegenover

---

14 Terugkoppeling eerste bijeenkomst Burgerjury.

15 27% van de deelnemers vond van niet.

16 43% van de deelnemers vond van wel.

17 Terugkoppeling eerste bijeenkomst Burgerjury.

stond. Dit punt werd tijdens de raadsvergadering over de begroting enkele dagen na de tweede bijeenkomst ook naar voren gebracht in een motie, waarin werd opgeroepen om 100 bijstandsgerechtigden een opleiding aan te bieden zonder baangarantie. Wethouder voor Werkgelegenheid en Economie Struijvenberg (Leefbaar Rotterdam) zei toen toe deze motie uit te gaan voeren.<sup>18</sup> Met betrekking tot de afdeling Werk en Inkomen werd, ten tweede, door deelnemers van de Burgerjury opgemerkt dat de telefonische bereikbaarheid verbeterd moest worden. Het college gaf aan dat er aandacht aan was besteed en dat de afdeling sindsdien voldeed aan de normen voor bereikbaarheid en terugbellen, iets dat ook de ombudsman van Rotterdam in zijn jaarverslag van 2015 opmerkte. Een derde punt dat door de deelnemers van de Burgerjury werd benoemd, was het verzorgen van stageplaatsen bij bedrijven voor werkzoekenden. Volgens 40% van de deelnemers was het aanpakken van werkloosheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, werkzoekenden en de gemeente. Via een stageplaats zouden werkzoekenden relevante werkervaring kunnen opdoen. Over dit punt was eerder in de raadsvergadering van 18 juni 2015 een motie aangenomen, waarin het college was verzocht 100 van dergelijke stageplaatsen te realiseren bij bedrijven.<sup>19</sup> De oproep van de Burgerjury sloot zodoende aan op bestaand beleid.<sup>20</sup>

Met betrekking tot het tweede thema van de avond, ‘dienstverlening’, werden ook drie speerpunten opgepakt door het college. Het betrof de punten ‘servicenummer 14010’, ‘afhandeling publieksreacties’ en ‘digitaal/website’. Het college gaf aan dat de input van de Burgerjury voor alle drie de punten heeft geleid tot aanpassing van beleid. Zo werd het keuzemenu van het servicenummer gewijzigd, werd het mogelijk de status van een publieksreactie op te vragen, en werden de zoektermen op de website van de gemeente bewerkt zodat zij beter aansloten op alledaagse taal in plaats van taal van ambtenaren.<sup>21</sup> Wat opvalt aan het thema ‘dienstverlening’ is dat de verbeterpunten die door het college werden opgepakt in grotere mate afkomstig lijken te zijn uit de input van de Burgerjury dan het geval is bij het thema ‘werk’.<sup>22</sup>

### 7.4.3 *De derde bijeenkomst*

Op 12 april 2016 vond de derde bijeenkomst van de Burgerjury plaats. Centraal stonden de twee thema’s ‘verkeer’ en ‘wonen’. De drie onderwerpen die bij het thema ‘verkeer’ door het college werden opgepakt, waren fietsers, een autoluwe binnenstad en de aansluiting fiets-openbaar vervoer. 68% van de Burgerjury gaf aan het een goed idee te vinden om fietsers vaker voorrang te geven op auto’s. Het college heeft daarop gezorgd dat fietsers meer en vaker groen krijgen en gaf aan werk te maken van andere verbeterpunten zoals het geschikt maken van

---

18 Terugkoppeling tweede bijeenkomst Burgerjury, p. 1.

19 Motie 100 keer Werkfit bij bedrijven, aangenomen in de raadsvergadering van 18 juni 2015.

20 Terugkoppeling tweede bijeenkomst Burgerjury.

21 In het verslag worden een aantal voorbeelden gegeven. Het ambtelijke woord ‘afvalcontainer’ kon voortaan ook gevonden worden via het woord ‘klik’.

22 Terugkoppeling tweede bijeenkomst Burgerjury.



fietsoversteekplaatsen voor twee richtingen en het verrichten van een onderzoek naar een groene golf voor fietsers. Aan het tweede onderwerp werden door het college voor zover valt na te gaan geen concrete maatregelen verbonden. Uit het verslag van de derde bijeenkomst blijkt dat 73% van de deelnemers vindt dat een autoluwe binnenstad bijdraagt aan een aantrekkelijke binnenstad. Het college gaf aan dit te zien als een stimulans voor bestaande pilots met betrekking tot een autoluwe binnenstad. Ten aanzien van het derde onderwerp gaf 85% van de deelnemers aan dat het stimuleren van de fiets, openbaar vervoer, wandelen en minder autogebruik goed is voor de gezondheid van de burgers. Mede naar aanleiding van deze input was het college in gesprek gegaan met de RET en de metropoolregio Rotterdam Den Haag over verbetering van de aansluiting fiets-openbaar vervoer.<sup>23</sup>

Ook bij het thema ‘wonen’ werden door het college drie onderwerpen opgepakt, namelijk het transformeren van leegstaande winkels en kantoren naar woningen, het verbeteren van de informatievoorziening over het verduurzamen van woningen, en het geven van ruimte aan experimenteel bouwen. Met betrekking tot het eerste onderwerp gaf 95% van de deelnemers aan dat de gemeente meer actie moest ondernemen. In het verslag merkte het college op dat er sinds de bijeenkomst veel gedaan was aan de problematiek. Er was bijvoorbeeld besloten een referendum over de Woonvisie te houden en er was een projectmanager aangesteld om initiatiefnemers van winkeltransformatie te helpen. Het is niet duidelijk in hoeverre de Burgerjury deze ontwikkelingen in gang heeft gezet of eerder een stimulans is geweest voor al bestaand beleid. Ook ten aanzien van het tweede onderwerp gaf een aanzienlijk deel van de Burgerjury (84%) aan dat de gemeente meer moest doen. Een van de acties die het college ondernam, is het instellen van de mogelijkheid voor eigenaren van eengezinswoningen om een energieadvies over verduurzamen aan te vragen. Het derde onderwerp, experimenteel bouwen, kon rekenen op steun van 57% van de deelnemers. Om dit beleid te stimuleren, wilde het college een aantal panden te koop aanbieden middels een prijsvraag, waarbij niet de geboden prijs leidend was bij de keuze voor verkoop maar het idee voor het beste nieuwe experimentele woonproduct.<sup>24</sup>

#### 7.4.4 *De vierde bijeenkomst*

De vierde bijeenkomst van de Burgerjury vond plaats op 4 oktober 2016. De thema's ‘Zorg & Welzijn dichtbij’ en ‘Citymarketing’ stonden tijdens de bijeenkomst centraal. Wederom werden door het college van elk thema drie onderwerpen geselecteerd om dieper uit te werken. Voor ‘Zorg & Welzijn dichtbij’ waren dat bekendheid van de VraagWijzer en wijkteams, de leesbaarheid en toegankelijkheid van de website [www.rotterdam.nl/zorgdichtbij](http://www.rotterdam.nl/zorgdichtbij), en het leggen van actief contact door wijkteams waarbij wel rekening gehouden wordt met privacy. Mede naar aanleiding van de bijeenkomst is het college in december 2016 gestart

---

23 Terugkoppeling derde bijeenkomst Burgerjury.

24 Terugkoppeling derde bijeenkomst Burgerjury.

met een campagne om de VraagWijzer en de wijkteams onder de aandacht van burgers te brengen. Meer in het algemeen is de campagne bedoeld om het voor burgers makkelijker te maken om met hun zorgvragen de weg naar de gemeente te vinden. Naar aanleiding van de opmerkingen van de deelnemers heeft het college daarnaast werk gemaakt van de voorgenoemde website. De website is vernieuwd en de leesbaarheid is volgens het college verbeterd. Ten aanzien van het derde onderwerp stelde het college dat de werkwijze van wijkteams sinds de bijeenkomst gewijzigd is. Of dat naar aanleiding van de bijeenkomst gebeurd is, is niet duidelijk, maar het college stelt wel dat de opmerkingen van de Burgerjury bewustzijn hebben gecreëerd over de effecten van ongevraagd doorvragen bij zorgbehoevendenden.<sup>25</sup>

Met betrekking tot het thema ‘Citymarketing’ bracht de Burgerjury onder de aandacht dat gewaakt moest worden voor Amsterdamse toestanden (qua toerisme), voorzieningen gebruiksvriendelijk voor bezoekers moesten zijn, en dat er meer aandacht voor kunst en cultuur mocht zijn in het uitdragen van de stad. Het college gaf naar aanleiding van het signaal van de Burgerjury aan het aantal toeristen in de gaten te houden. Daarnaast is het college in gesprek gegaan met partners op het gebied van toerisme om voorzieningen bijvoorbeeld meertalig te maken. Verder nam het college het enthousiasme van de Burgerjury mee in een traject waarin gewerkt wordt aan het beter benutten van cultuur voor de marketing van de stad.<sup>26</sup>

#### 7.4.5 *De vijfde bijeenkomst*

De vijfde bijeenkomst van de Burgerjury vond plaats op 11 april 2017. De twee thema’s waarover gesproken werd, waren ‘Schone stad’ en ‘De WIJ-samenleving’<sup>27</sup>. Bij het thema ‘Schone stad’ werden door het college de volgende onderwerpen opgepakt: meer handhaving op afval naast containers, meer voorlichting, bewustmaken en betrekken van bewoners en scholieren ten aanzien van zwerfvuil en (gescheiden) afvalinzameling, en meer zichtbaarheid van glasbakken. Voor de handhaving op afval naast containers heeft het college meer stadswachten ingezet om de pakkans te vergroten en zijn er handhavingsacties met politie opgezet. Dit heeft in het jaar 2017 geleid tot 250 extra boetes. Met betrekking tot het tweede onderwerp is er een onderzoek opgezet naar de mogelijkheden om afvalscheiding op basis- en middelbare scholen te faciliteren. Daarnaast is er lesmateriaal over zwerfafval beschikbaar gesteld en zijn er verschillende opruimacties gehouden. Het college heeft de zichtbaarheid van glasbakken aangepakt door ze te voorzien van een gele bies en is er een app gekomen waarop containerlocaties te zien zijn.<sup>28</sup>

---

25 Terugkoppeling vierde bijeenkomst Burgerjury.

26 Terugkoppeling vierde bijeenkomst Burgerjury.

27 De WIJ-samenleving is een idee uit de koker van burgemeester Aboutaleb. Het is een programma dat als doel heeft verbinding te zoeken en polarisatie tegen te gaan. Voor meer informatie zie: [www.resilientrotterdam.nl/initiatieven/wij-in-rotterdam](http://www.resilientrotterdam.nl/initiatieven/wij-in-rotterdam), geraadpleegd op 28 september 2019.

28 Terugkoppeling vijfde bijeenkomst Burgerjury.

Het thema ‘De WIJ-samenleving’ leverde weinig concrete onderwerpen op waarmee het college aan de slag kon. Het waren eerder signalen die werden afgegeven door de Burgerjury, mede als input voor de G1000 in Rotterdam die gepland stond voor 1 juli 2017. Zo was een meerderheid van de Burgerjury van mening dat iedere burger zelf verantwoordelijk is voor de WIJ-samenleving. Ook moest de gemeente initiatieven die uit de samenleving komen actief ondersteunen. Men vond het verder vooral belangrijk dat tijdens de G1000 ingegaan zou worden op de thema’s ‘veiligheid’ en ‘samenleven’.<sup>29</sup>

#### 7.4.6 De zesde bijeenkomst

Op 10 oktober 2017 kwam de Burgerjury voor de zesde keer samen. Dit keer stonden de thema’s ‘Duurzaamheid’ en ‘Integratie’ centraal. De drie onderwerpen die bij het eerste thema werden opgepakt waren (1) meer bekendheid genereren over energietransitie, (2) meer informeren over verduurzaming huis en (3) stimuleren van het plaatsen van zonnepanelen. Over de energietransitie bestond onder deelnemers veel onbekendheid. Het college is daarom met een bewustwordingscampagne gestart en met gebiedsgerichte campagnes in een aantal pilotwijken, waarbij onder meer bewonersavonden worden georganiseerd. Ook ten aanzien van verduurzaming van een eigen woning bestond er onduidelijkheid onder deelnemers. Om mensen beter te informeren is het college gestart met informatiecampagnes gericht op kopers, verkopers, verbouwers, eigenaren/bewoners en Verenigingen van Eigenaren. In de stad komen daarnaast verschillende fysieke informatiepunten waar voorgaande groepen geïnformeerd kunnen worden. Ten aanzien van de zonnepanelen gaf 41% van de deelnemers aan ze niet te hebben maar wel te willen. De gemeente gaat zelf het goede voorbeeld geven door het eigen vastgoed te verduurzamen, onder meer met zonnepanelen. Deelnemers werden verder gewezen op financieringsmogelijkheden vanuit de gemeente en op hulp bij de aanschaf van een collectief zonnepaneel.<sup>30</sup>

De drie onderwerpen bij het thema ‘Integratie’ waren (1) meer aanspreken op eigen verantwoordelijkheid voor het volwaardig meedraaien in de samenleving, (2) taboeonderwerpen bespreekbaar maken en (3) het spreken van de Nederlandse taal bevorderen. 69% van de deelnemers had aangegeven dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor het volwaardig meedraaien in de samenleving. Dit was al een uitgangspunt van het collegebeleid. Het college gaf aan dat er extra is ingezet op de Somalische gemeenschap in de stad en dat er bij het Rijk is gelobbyd om de aanpak van statushouders bij de gemeenten te beleggen. 59% van de deelnemers gaf daarnaast aan dat het bespreekbaar maken van taboeonderwerpen leidt tot meer onderlinge acceptatie bij burgers. Het college maakt hier werk van samen met maatschappelijke organisaties en burgers. Verder gaf 74% van de deelnemers aan dat beheersing van de Nederlandse taal noodzakelijk is

---

29 Terugkoppeling vijfde bijeenkomst Burgerjury.

30 Verslag zesde bijeenkomst Burgerjury.

om te kunnen integreren. Het college gaf aan dat op dit gebied tal van activiteiten worden ondernomen, veel daarvan in samenwerking met werkgevers, maatschappelijke organisaties en burgers zelf.<sup>31</sup>

#### 7.4.7 *Evaluatiebijeenkomst*<sup>32</sup>

Op 3 april 2018 vond de laatste bijeenkomst van de Burgerjury plaats. Deze bijeenkomst week in de opzet ietwat af van eerdere bijeenkomsten. In plaats van twee inhoudelijke thema's stond er ditmaal een thema centraal, namelijk 'Democratische vernieuwing.' In het verlengde van dit thema volgde op de eerste vragenronde een gesprek in talkshowsetting tussen wethouder Eerdmans, een ambtenaar van de gemeente en twee leden van de Burgerjury.<sup>33</sup> De avond had daarmee meer het karakter van een evaluatiebijeenkomst, waarop de leden terugblikten op het traject van de Burgerjury. De resultaten van de evaluatie waren vooral voor het college zelf bedoeld, aangezien er geen vervolgbijeenkomst voor de deelnemers gepland stond waarop de resultaten van deze bijeenkomst gepresenteerd konden worden.

Al met al kan gezegd worden dat de deelnemers redelijk tevreden waren over het participatietraject. Er waren wel wat kritische geluiden. Deelnemers vonden bijvoorbeeld sommige vragen die ze kregen voorgelegd sturend of vonden de antwoordmogelijkheden ontoereikend of ongenuanceerd. Ook was er kritiek op het aantal deelnemers en op de samenstelling van de Burgerjury, die te weinig divers zou zijn.<sup>34</sup> Dat laatste punt werd door wethouder Eerdmans erkend, die zelf ook meende dat de Burgerjury geen afspiegeling was van de Rotterdamse bevolking.<sup>35</sup> Toch antwoordde 64% van de deelnemers bevestigend op de vraag of de Burgerjury een goed instrument was voor burgers om regelmatig in contact te komen met collegeleden over gemeentelijk beleid. Ook gaf 82% aan graag nog een periode in de Burgerjury actief te willen zijn. Ten slotte gaf een overgrote meerderheid van de deelnemers aan het eens (55%) of volledig eens (26%) te zijn met de stelling dat door deelname aan de Burgerjury deelnemers zich meer betrokken voelden bij het reilen en zeilen van de stad.<sup>36</sup>

---

31 Verslag zesde bijeenkomst Burgerjury.

32 Van de zevende bijeenkomst is geen openbaar verslag verschenen op de website van de gemeente Rotterdam. De gegevens in deze paragraaf zijn gebaseerd op eigen observatie van de bijeenkomst.

33 Daarmee was de opzet van deze bijeenkomst als volgt: (1) opening en terugkoppeling, (2) introductie Buzzmastersysteem, (3) introductie thema, (4) vragenronde, (5) rondetafelgesprek, (6) gesprekken met ambtenaren.

34 Eigen waarnemingen van de zesde en zevende bijeenkomst bevestigen dit beeld. Vgl. ook Onderzoeksrapport Drift 2016, p. 95.

35 33% van de deelnemers gaf aan dit als belangrijkste verbeterpunt te zien voor een eventuele volgende Burgerjury.

36 13% was het met de stelling oneens en 6% volledig oneens.

## 7.5 Conclusie

De Burgerjury is door het college gepresenteerd als een innovatie van de gemeentelijke democratie en is dat in zekere zin ook wel geweest. De manier waarop deelnemers van de Burgerjury tot een oordeel kwamen, vertoont namelijk vooral trekken van de penduledemocratie. Deelnemers konden hun mening over gemeentelijk beleid kenbaar maken door te stemmen op stellingen, zonder dat zij daarbij met elkaar in overleg traden. Ook konden zij voornamelijk kiezen uit vooraf door het college geformuleerde antwoordmogelijkheden, waaraan individuele input kon worden toegevoegd tijdens de kleinschalige gesprekken met ambtenaren. De resultaten werden verder in percentages gepresenteerd, waarna het college de onderwerpen oppakte die het hoogst scoorden. Dit proces is sterk aggregatief van aard, wat één van de twee kernaspecten is van een penduledemocratie. Het beeld is genuanceerder ten aanzien van de vraag of er ook sprake is van een vorm van vertegenwoordiging. Deelnemers konden zichzelf aanmelden maar werden uiteindelijk geselecteerd door de organisatie van de Burgerjury, waarbij deze rekening hield met leeftijd, geslacht en woonlocatie in de gemeente. Hierdoor lijkt er geprobeerd te zijn een representatieve afspiegeling van de bevolking van de gemeente te realiseren, net als bij de samenstelling van de Sociale Raad in de gemeente Peel en Maas, waardoor er toch sprake is van een vorm van (impliciete) vertegenwoordiging.

Hoewel er dus een ander democratiemodel van toepassing is op de Burgerjury dan op de gemeenteraad, moeten tegelijkertijd de aspiraties tot verandering van de gemeentelijke democratie niet overdreven worden. In tegenstelling tot de Sociale Raad in de gemeente Peel en Maas is de Burgerjury nooit als een instrument gepresenteerd met een fundamenteel ander democratisch karakter dan de gemeenteraad. Het was uiteindelijk vooral een instrument dat burgers invloed moest geven op de details van het collegebeleid. Zonder al te vergaande conclusies te willen trekken, lijkt de organisatie in die opzet behoorlijk geslaagd te zijn. Er zijn geen grootschalige beleidswijzigingen doorgevoerd ten aanzien van de besproken thema's, maar het college heeft toch een redelijk aantal concrete maatregelen genomen. Hoeveel daarvan precies te danken is aan de input van de Burgerjury is niet te zeggen. De invloed van een oordeel lijkt bijvoorbeeld voor een deel samen te hangen met het soort thema. Zo lijkt het college bij het thema 'dienstverlening' van de tweede bijeenkomst meer te steunen op oordelen van de Burgerjury dan bij het andere thema van die bijeenkomst, namelijk 'werk'. Een verklaring daarvoor kan zijn dat het tweede thema meer gepolitiseerd is en dat het een thema is waarover de raad en het college zelf hun eigen opvattingen hebben. 'Dienstbaarheid' is een technischer thema dat minder gepolitiseerd kan worden. Een andere verklaring is dat het thema 'dienstbaarheid' overzichtelijker is, waardoor er misschien makkelijker op een avond verbeterpunten kunnen worden aangedragen dan over het veel bredere, politiekere thema 'werk'. Hoe dit ook zij, het college heeft van een behoorlijk aantal oordelen van de Burgerjury werk gemaakt.

De tweede doelstelling van de Burgerjury, namelijk het organiseren van controle op het college door gewone burgers, is gedurende de periode dat de jury actief was enigszins op de achtergrond geraakt. Bij de introductie van het experiment werd deze taak nog sterk benadrukt, maar zoals enkele burgers al tijdens bijeenkomsten aangaven, bleek het in de praktijk moeilijk hem te verrichten. Veel deelnemers waren niet bekend met het beleid, waardoor zij meenden te weinig kennis in huis te hebben om het college zinnig te kunnen controleren. Ook de opzet van de bijeenkomsten, waarin weinig ruimte was voor overleg met het college, leende zich niet bijzonder goed voor inhoudelijke controle van het beleid. Daarnaast is het ook de vraag aan welke maatstaven de Burgerjury had moeten toetsen. De gemeenteraad kan bijvoorbeeld bij controle van het college als maatstaf de doelen hanteren die hij het college eerder heeft gesteld. De Burgerjury had geen soortgelijke mogelijkheid. Er kon bijvoorbeeld niet gecontroleerd worden of het college het oordeel van een voorgaande bijeenkomst goed had opgepakt. Door het college werd weliswaar meegedeeld wat er met het oordeel was gedaan, maar de Burgerjury kreeg geen mogelijkheid daarop te reageren. De controlerende rol kwam dan ook niet altijd even goed uit de verf.<sup>37</sup>

Dat de Burgerjury in de praktijk uiteindelijk anders functioneerde dan dat oorspronkelijk de bedoeling was, is voor initiatieven als deze zeker niet ongebruikelijk. Het zijn projecten die vaak juist bedoeld zijn als experiment om te achterhalen wat er praktisch en juridisch mogelijk is. De voorgaande beschrijving van het functioneren van de Burgerjury geeft enige inzichten in de praktische mogelijkheden, waarbij dit stuk overigens niet de pretentie heeft volledig te zijn geweest. De beschrijving is vooral bedoeld als context om bij het lezen van het volgende hoofdstuk in het achterhoofd te houden. In dat hoofdstuk worden de juridische mogelijkheden verkend om burgers op een geïnstitutionaliseerde manier bij de controle van het gemeentebestuur te betrekken. In die analyse zal de aandacht vooral uitgaan naar de verhouding tot de controlerende functie van de raad. Deze functie en de bijbehorende bevoegdheden zijn namelijk van groot belang voor de raad om hem in staat te stellen de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid te kunnen bepalen. Daarmee zijn zij ook van groot belang voor het politieke primaat van de raad. De controlerende functie van de raad ondersteunt met andere woorden het eerste beginsel dat aan de gemeentelijke democratie ten grondslag ligt.

---

37 Illustratief hiervoor is de mededeling van het college dat de leesbaarheid van de website [www.rotterdam.nl/zorgdichtbij](http://www.rotterdam.nl/zorgdichtbij) was verbeterd naar aanleiding van de input van deelnemers tijdens de vierde bijeenkomst. Of dat daadwerkelijk het geval was, zou niet aan het college moeten zijn om te beoordelen maar aan de Burgerjury.

