



Lokale  
Democratie

# Handreiking Burgerberaden

VNG/BZK pilot  
burgerfora



oktober 2024



# Voorwoord

Voor u ligt de Handreiking Burgerberaden. Deze vormt het slot van de pilot burgerfona, een leertraject vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De pilot kende verschillende aanleidingen. Zo waren er tientallen coalitieprogramma's waarin stond dat gemeenteraden en gemeentebesturen burgerbetrokkenheid wilden versterken met een burgerberaad. Het was daarbij nadrukkelijk ook een vraag vanuit de Tweede Kamer om landelijk kennis en ondersteuning te bieden aan gemeenten die aan de slag wilden met deze vorm van democratische vernieuwing. Nationaal was tegelijkertijd het burgerberaad klimaat en energie in voorbereiding, het eerste nationale burgerberaad sinds 2006. Zowel op gemeentelijk als op Rijksniveau zagen we de noodzaak om te leren van elkaar en beschikbare lessen te delen uit binnen- en buitenland. Want ook internationaal zijn er de afgelopen jaren veel ervaringen opgedaan met burgerberaden. Die ervaringen sterken ons in het idee dat burgerberaden een kansrijke vorm zijn die onze representatieve democratie kunnen versterken, maar wel onder de juiste randvoorwaarden.

Met acht pilot gemeenten hebben we in de afgelopen 1,5 jaar samen geleerd, ervaringen uitgewisseld en kennis opgebouwd. Vragen daarbij waren: hoe kunnen we een burgerberaad zo inbedden in onze representatieve democratie dat het deze versterkt? Hoe kunnen we daarbij meer mensen laten meedoen, zeggenschap en invloed geven op wat hen raakt? Wat werkt en wat helpt in de praktijk om een burgerberaad tot een succes te maken? Daar gaat deze handreiking over. Over al die details die in de praktijk van belang zijn in verschillende fasen van het proces.

Het was een waardevol traject, waar we met twee landelijke bijeenkomsten en deze handreiking graag de lessen van doorgeven aan andere overheden. Abstracte lessen en uitgangspunten vroegen om een praktische vertaling en oplossing. Zoals het uitgangspunt en belang van voldoende politiek mandaat en commitment vanuit volksvertegenwoordiging en bestuur om opvolging te geven aan adviezen. Of het belang van het kiezen van een passende vraagstelling die mensen in de lokale gemeenschap boeit en raakt. Of de extra aandacht die nodig is om een burgerberaad echt inclusief en representatief te maken. Want hoe je dat nou precies doet in de praktijk van al die verschillende Nederlandse gemeenten en provincies: dat is uitproberen en uitvinden wat werkt.

Hier hebben we met elkaar over gepraat, onze tips, dilemma's en afwegingen gedeeld. Want er zijn vele keuzes om te maken. Van financiën tot de praktische organisatie en het betrekken van de brede samenleving, experts en politieke hoofdrolspelers. We hebben het professioneel uitgedroefd met deskundige externe partners en de leerervaringen weer gedeeld met het gehele gemeentelijk netwerk. Naast de lessen uit de acht pilotgemeenten zijn in deze handreiking ook de tips en lessen vanuit andere actuele burgerberaden in Nederland te vinden. Met voorbeelden uit gemeenten die recent een burgerberaad hebben uitgevoerd of nog vol in de uitvoering zitten. En met een interview met twee wetenschappelijke kennispartners tot slot.

We wensen jullie veel leesplezier en succes bij het versterken en vernieuwen van onze lokale democratie.

**Claartje Brons** (BZK)

**Frank Speel** (VNG)

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 1. Formuleren van vraagstelling én mandaat</b>	
Onderwerpkeuze voor een burgerberaad	8
Het belang van een goede vraagstelling	12
Uitwerken van mandaat en kaders	14
Toetsing van de adviezen aan de kaders	15
<b>Hoofdstuk 2. Financiën in burgerberaden</b>	
Financiële afhankelijkheden	16
Bandbreedte voor een begroting	18
Verdieping: begrotingsposten per fase	19
<b>Hoofdstuk 3. Rollen en benodigdheden van het projectteam</b>	
Overwegingen voor het projectteam	26
Inrichting projectteam	27
Projectsamenstelling	29
<b>Hoofdstuk 4. Gespreksbegeleiding</b>	
Het belang van goede gespreksbegeleiding	31
De rol en invloed van gespreksbegeleiders	31
Organisatorische opties voor gespreksbegeleiding	33
Aantal benodigde gespreksbegeleiders	37
<b>Hoofdstuk 5. Loting, selectie en uitnodigingen</b>	
Basisprincipes loting	38
Het proces van tweetrapsloting	39
Uitvoering van de loting	40
Lotingscriteria en privacy	42
Uitnodigingsbrief en communicatie tijdens loting	43
Deelnemersaantallen door de tijd	44

## Hoofdstuk 6. Betrekken van het maxi-publiek

Het doel van betrekken van het maxi-publiek	45
Verhouding tussen transparantie en vertrouwelijkheid	45
Welke opties zijn er?	46

## Hoofdstuk 7. Procesontwerp

Het proces op hoofdlijnen	51
Fase 1: kennismaken, informeren en leren	53
Fase 2: delibereren	54
Tussentijdse ambtelijke reflectie op adviezen	56
Fase 3: adviseren	58
Overkoepelende aandachtspunten	60

## Hoofdstuk 8. Organisatie & uitvoering

Deelnemerscommunicatie	65
Voorbereiding dagvoorzitter en gespreksbegeleiders	65
Inhoudelijke ondersteuning tijdens uitvoering	66
Hulpmiddelen voor deelnemers	67
Locatie- en cateringvereisten	69

## Hoofdstuk 9. Afronding van het burgerberaad

Doelen van het projectteam na afronding	70
Verslaglegging van de opbrengsten	70
Politiek & bestuurlijke opvolging	71
Blijvende betrokkenheid van deelnemers	75
Evaluatie van het burgerberaad	75

## Hoofdstuk 10. Onderzoekers aan het woord

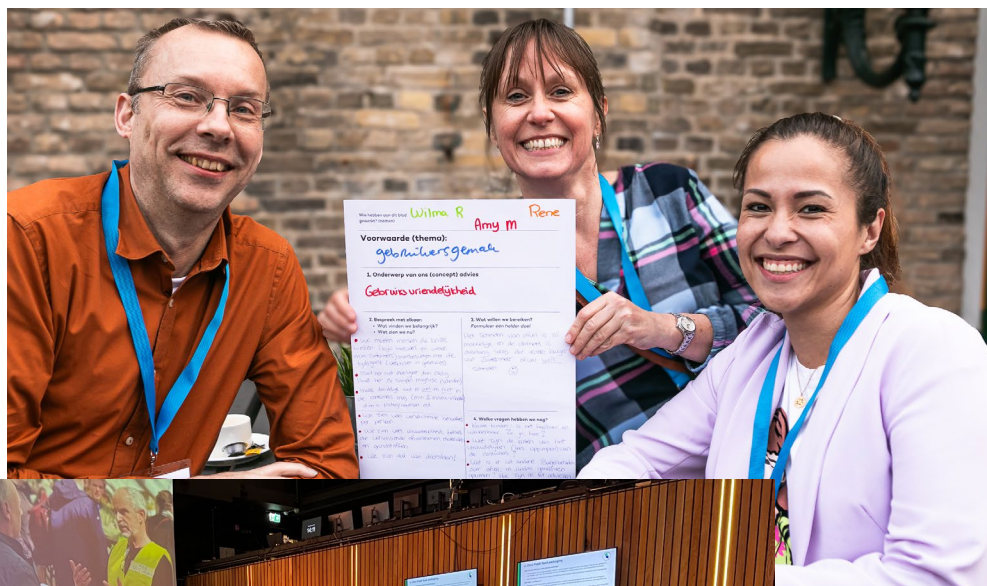
Een reflectie	77
Bijlage 1. Informatie over de burgerberaden uit de pilot	84
Bijlage 2. Een overzicht van burgerberaden	90
Colofon	94



# Leeswijzer

Deze handreiking is opgesteld voor projectleiders van (potentiële) burgerberaden: de persoon die van A tot Z betrokken is bij de organisatie van het burgerberaad, het overzicht houdt over de verschillende fasen van het proces en richting geeft aan het projectteam. Dit document biedt een toegankelijk overzicht van wat een burgerberaad omvat, welke aandachtspunten er zijn bij het ontwerpen en uitvoeren van een burgerberaad, en wat er nodig is om van het beraad een succes van te maken. Het is daarnaast ook lezenswaardig voor initiatiefnemers of organisaties die een burgerberaad als instrument overwegen. Het geeft inzicht en een reëel beeld van wat te verwachten valt van het traject.

De handreiking neemt de lezer mee door het proces op chronologische volgorde te beschrijven. Van het formuleren van de vraagstelling en het mandaat, de financiën in burgerberaden, de rollen en benodigdheden van een projectteam, gespreksbegeleiding, loting van deelnemers, het betrekken van de samenleving, tot het procesontwerp en de uitvoering en afronding van een burgerberaad. Elk hoofdstuk is verrijkt met casuïstiek uit de praktijk, waarbij zowel pilotgemeenten als andere gemeenten en provincies hun ervaringen delen met het voorbereiden, uitvoeren en afronden van een burgerberaad. Deze praktijkcasussen zijn geschreven door de ambtenaren die betrokken waren bij het burgerberaad en hun kennis, dilemma's, ervaringen en verbeterpunten op deze manier willen delen.



## Wat is een burgerberaad?

Bij een burgerberaad komt een gelote groep burgers samen om advies te geven aan de politiek over een maatschappelijk vraagstuk. In deze handreiking definiëren we politiek als de lokale, provinciale of landelijk gekozen volksvertegenwoordiging en bestuur. Door middel van een deliberatief proces komt een burgerberaad tot (beleids)adviezen aan de politiek. In de praktijk worden de termen burgerberaad, -panel, of -forum vaak door elkaar gebruikt. In deze handreiking gebruiken we de term burgerberaad.

De precieze vorm van het proces staat niet van tevoren vast en kan worden aangepast op basis van de vraagstelling, het mandaat, de beschikbare tijd, het budget en de wensen van deelnemers ten aanzien van het proces. In deze handreiking spreken we van een burgerberaad wanneer het proces voldoet aan de volgende criteria:<sup>1</sup>

- Het burgerberaad heeft een duidelijk mandaat meegekregen van de politiek, waarin wordt vastgelegd wat de politiek gaat doen met de opbrengsten van het burgerberaad (hoofdstuk 1);
- Tijdens het burgerberaad staan dialoog en deliberatie (overleg) tussen deelnemers op basis van uitgebreide informatie centraal. Het beraad wordt bijgestaan door deskundigen (hoofdstuk 7) en door gespreksbegeleiders (hoofdstuk 4);
- De deelnemersgroep is samengesteld door middel van een gewogen loting waarbij het burgerberaad een afspiegeling vormt van de bredere bevolking (hoofdstuk 5);
- Het burgerberaad opereert onafhankelijk van de politiek en andere stakeholders betrokken bij het onderwerp (hoofdstuk 7).

## Pilot burgerfora

De kennis in deze handreiking is onder andere gestoeld op de ervaring die is opgedaan in de pilot burgerfora van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor deze pilot zijn gedurende ruim een jaar acht deelnemende pilotgemeenten vier keer bij elkaar gekomen om kennis, ervaring en geleerde lessen uit te wisselen. De gemeenten die hebben deelgenomen zijn: Heemstede, Helmond, Leiden, Nijmegen, Roosendaal, Texel, Zoetermeer en Zwolle. De burgerberaden van deze gemeenten bevinden zich bij het uitkomen van deze handreiking in verschillende fases, van voorbereiding tot afgerond.

De pilot burgerberaden heeft twee wetenschappelijke partners: Christine Bleijenberg van de Haagse Hogeschool en Kristof Jacobs van de Radboud Universiteit. In hoofdstuk 10 geven zij een reflectie op deze handreiking.

De bureaus EMMA en Moventem hebben de pilot inhoudelijk begeleid. Beide bureaus zijn de afgelopen jaren betrokken geweest bij de voorbereiding en uitvoering van meer dan 20 burgerberaden in het hele land. Hun bredere praktijkervaring heeft ook een plek gekregen in deze handreiking. In de bijlage van deze handreiking is een overzicht opgenomen van zowel de pilotgemeenten als de overige burgerberaden waarop de inhoud van deze handreiking is gebaseerd.

<sup>1</sup> Deze definitie is gebaseerd op de volgende bronnen:

**Burgerfora.** (z.d.). Lokale Democratie (Programma Democratie in Actie). <https://lokale-democratie.nl/burgerfora>;

**Citizens' Assembly – Participedia.** (z.d.).

<https://participedia.net/method/4258>; Klösters, M., Peuchen, R., Paradies, G., & TNO. (2022).

**Versnelstudie 1** (TNO 2022 P11506). <https://publications.tno.nl/publication/34639963/rlqpS4/TNO-2022-P11506.pdf>;

**Leernetwerk burgerberaden - Kennisknooppunt Participatie.** (z.d.). Kennisknooppunt Participatie.

<https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/onderzoek/leernetwerk-burgerberaden/>;

Ministerie van Algemene Zaken. (2024, 2 mei). **Burgerberaad.** Democratie | Rijksoverheid.nl.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie/burgerforum>;

**Wat is een Burgerberaad | Bureau Burgerberaad.** (z.d.). <https://www.bureauburgerberaad.nl/burgerberaden>;

**Wat is een burgerberaad | Burgerberaad.nu.** (z.d.). <https://burgerberaad.nu/wat-is-een-burgerberaad/>.

# Hoofdstuk 1

## Formuleren van de vraagstelling én mandaat

Dit hoofdstuk gaat over de eerste stap in het voorbereiden van een burgerberaad, namelijk het komen tot een geschikt onderwerp, het formuleren van een goede vraagstelling, en het uitwerken van het bijhorende mandaat en de kaders. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste onderdelen en keuzes om rekening mee te houden en geven we een aantal richtlijnen voor het formuleren van de vraagstelling én het mandaat.

## Onderwerpkeuze voor een burgerberaad

Landelijke, regionale en lokale overheden vliegen het instrument burgerberaad vanuit verschillende vertrekpunten aan. Hierin zien we over het algemeen twee verschillende vertrekpunten.

Enerzijds kan een burgerberaad worden gezien en ingezet als vorm van democratische vernieuwing om de betrokkenheid van inwoners bij beleidsvorming en -uitvoering te vergroten. Vervolgens wordt er een geschikt onderwerp bij gezocht.

Anderzijds kan een onderwerp of een inhoudelijk vraagstuk het vertrekpunt zijn. In dit geval wordt het burgerberaad in de eerste plaats gezien als een instrument om een (politieke) impasse op dat onderwerp te doorbreken. Of om beleid op te stellen dat gebruik maakt van de kennis, ervaring en creativiteit in de samenleving, dat resulteert in beleid zonder blinde vlekken met oog voor verschillende perspectieven.

Of er een burgerberaad komt, en over welk onderwerp, wordt meestal geïnitieerd door de lokale, regionale of landelijke volksvertegenwoordiging en bestuur. Maar dit hoeft niet altijd zo te zijn. Er is een aantal voorbeelden, zowel nationaal als internationaal, waarbij burgers de initiatiefnemers waren van het burgerberaad en het onderwerp waarover het burgerberaad zich over zou moeten buigen. Dit was bijvoorbeeld het geval in de gemeente Heemstede.



## Praktijkcasus: Gemeente Heemstede

**Vraagstelling:** Welk(e) afvalinzamelsysteem(systemen) moet Heemstede invoeren om de afgesproken doelen zowel op korte als op wat langere termijn te realiseren?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 9 maart 2024 en de laatste (vijfde) op 15 juni 2024)

**Aantal Deelnemers:** 100

**Meer informatie:** [Burgerberaad Heemstede](#)

### Hoe heeft de gemeente Heemstede de vraagstelling en het mandaat opgesteld?

In Heemstede kwam het initiatief voor een burgerberaad vooral vanuit inwoners. In 2021 werd de Quick Scan Lokale Democratie (instrument van VNG/BZK) uitgevoerd. Hieruit kwam een aantal thema's waarover de gemeente met groepjes bestaande uit inwoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren verder in gesprek is gegaan.

Eén van die groepjes dacht na over nieuwe vormen van 'samen besturen'. Uit deze groep ontstond het idee voor het organiseren van een burgerberaad. De inwoners uit deze groep zijn met het idee verdergegaan en hebben, samen met ambtenaren, een raadsvoorstel gemaakt voor het organiseren van een burgerberaad.

Deze 'werkgroep samen besturen' heeft zelf eerst onderzoek gedaan naar burgerberaden in andere landen en gemeenten en heeft extern advies ingewonnen. Daarnaast heeft de werkgroep een aantal keer gesproken met de fractievoorzitters vanuit de raad. Die gesprekken gingen onder andere over wat een burgerberaad is, waarom het waardevol zou zijn voor Heemstede, over de randvoorwaarden, het mandaat én het onderwerp. Op basis van al het onderzoek en de gesprekken met de raadsleden is het definitieve voorstel gemaakt.






Zowel het onderwerp 'afvalinzameling' als het mandaat is tijdens de overleggen tussen de werkgroep en raadsleden in gezamenlijkheid bepaald. De exacte vraagstelling en de inhoudelijke kaders zijn door de werkgroep zelf verder uitgewerkt. Het mandaat dat in overleg met de raadsleden is gevormd luidde: 'De raad besluit de adviezen in principe te omarmen of beargumenteerd anders te besluiten.'

De werkgroep heeft het raadsvoorstel zelf 'vendedigd' tijdens de commissievergadering. De inwoners zaten naast de wethouder. Het voorstel is unaniem aangenomen.





Onderdeel van het besluit was ook dat een nieuwe groep inwoners aan de slag zou gaan met de organisatie van het burgerberaad. Dit werd de 'begeleidingsgroep'. In deze groep namen twee inwoners uit de werkgroep zitting. Daarnaast zijn er vier nieuwe inwoners geworven door middel van een brede oproep in de gemeente. De raad was opdrachtgever van de begeleidingsgroep en de begeleidingsgroep gaf op haar beurt weer opdracht aan ondersteunende ambtenaren voor de uitvoering. Een extern bureau had een adviserende rol richting de begeleidingsgroep.

Maar wat maakt een onderwerp nu geschikt voor een burgerberaad? Hiervoor kunnen de volgende richtlijnen worden gebruikt.<sup>2</sup>

### Een onderwerp is geschikt voor een burgerberaad indien het voldoet aan de volgende criteria:

-  De landelijke, regionale of lokale overheid heeft een bevoegdheid betreffende het onderwerp;
-  Binnen de samenleving bestaat er een brede interesse, het is een onderwerp dat echt leeft;
-  Er moeten keuzes gemaakt worden, maar er zijn geen duidelijke 'juiste' keuzes;
-  Nieuwe benaderingen van het onderwerp kunnen de samenleving vooruithelpen;
-  Burgers hebben nog geen gelegenheid gehad om de verschillende aanpakken en hun gevolgen op de lange termijn te overwegen.

### Een onderwerp is minder geschikt voor een burgerberaad als:

-  Het zeer technisch is en het een technische oplossing vereist;
-  Er een specifieke aanpak is waarover al beslist is en burgers slechts pro forma hun goedkeuring moeten geven;
-  Er onmiddellijk actie nodig is (een burgerberaad neemt enige tijd in beslag);
-  Het enkel relevant is voor een kleine belangengroep.

De meeste burgerberaden in Nederland zijn de afgelopen jaren georganiseerd over de onderwerpen klimaat en energie, afvalinzameling en -verwerking, wonen en zorg, en de inrichting van de omgeving en openbare ruimte.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Theuwis, M., Jacobs, K., Radboud Universiteit, OECD, & Carson, L. (2023). Wat is een geschikt onderwerp voor een burgerberaad? En wat is een goede vraagstelling? <https://lokale-democratie.nl/file/download/wat-is-een-geschikt-onderwerp-voor-een-burgerberaad.pdf>.

<sup>3</sup> Voor een overzicht van alle Nederlandse burgerberaden, zie [deze kaart](#) van Bureau Burgerberaad.

## Praktijkcasus: Gemeente Helmond

**Vraagstelling:** Wat vinden we in Helmond belangrijk bij de groeninrichting en het onderhoud ervan?  
Of: Hoe kunnen we samen de veiligheid op straat in Helmond vergroten?

**Fase:** Voorbereiding

### Hoe heeft de gemeente Helmond de vraagstelling en het mandaat opgesteld?

In Helmond is de gemeenteraad initiatiefnemer van het burgerberaad. De raad heeft unaniem een motie aangenomen om deel te nemen aan de pilot van de VNG en BZK over burgerfora en om €100.000 beschikbaar te stellen voor de organisatie van het burgerberaad. Vroeg in het proces is contact gezocht met de wethouder die bestuurlijke vernieuwing (in Helmond: Andere Overheid) in de portefeuille heeft om het 'concept' burgerberaad te bespreken en te peilen of een burgerberaad op steun van de portefeuillehouder kan rekenen. Gedurende het proces vinden er bijpraatmomenten met de wethouder plaats en wordt het college uitgenodigd voor werksessies van de raad.






De Raadswerkgroep Burgerberaad organiseert de werksessies voor de raads- en commissieleden en zorgt door middel van persoonlijk contact (nabellen) dat alle fracties bij iedere werksessie vertegenwoordigd zijn. Tijdens de werksessies wordt altijd teruggeblikt op wat voorafging zodat zoveel mogelijk raads- en commissieleden de organisatie van het burgerberaad kunnen volgen zonder dat ze bij iedere werksessie aanwezig zijn. De gemeenteraad heet het voornemen uitgesproken de adviezen van het burgerberaad over te nemen en als hij dat niet doet, uit te leggen waarom een advies niet wordt overgenomen. Tijdens een werksessie zijn bij de raadsleden onderwerpen geïnventariseerd. Vervolgens hebben de raadsleden deze onderwerpen gesorteerd op volgorde van belangrijkheid. Met de top vijf van deze onderwerpen is de raad onder begeleiding van een gespecialiseerd adviesbureau aan de slag gegaan. Er zijn uiteindelijk twee onderwerpen gekozen en bijbehorende vragen opgesteld: groenonderhoud en veiligheid (straatjeugd).

Er is voor twee onderwerpen gekozen om het college de mogelijkheid te bieden aan te geven of er belemmeringen zijn ten aanzien van een onderwerp, gelet op onder andere de financiële, personele, praktische en/of juridische uitvoerbaarheid van de adviezen die het beraad zal opleveren. Voor de gemeenteraad is het belangrijk dat het onderwerp binnen de bevoegdheid van de gemeente valt, concreet is, herkenbaar is en dat een oplossing of verbetering van de situatie mogelijk is. Deze randvoorwaarden hebben centraal gestaan tijdens de werksessie over de onderwerpkeuze. De besluitvorming over de onderwerpkeuze en inrichting van het proces vindt middels een raadsbesluit plaats einde Q3/begin Q4 2024.




## Het belang van een goede vraagstelling



Na het kiezen van een onderwerp, is het belangrijk om dit te vertalen naar een vraagstelling die burgers tijdens het burgerberaad kunnen beantwoorden. De vraag moet breed genoeg zijn om meerdere aanbevelingen mogelijk te maken, maar ook voldoende specifiek zijn voor burgers om mee aan de slag te kunnen. Enkele richtlijnen voor een goede vraagstelling:<sup>4</sup>

-  Zorg ervoor dat de vraag zo precies mogelijk weergeeft waar de besluitvormer uiteindelijk een beslissing over zal nemen;
-  Er wordt een open vraag gesteld;
-  Streef naar beknoptheid en duidelijkheid;
-  Neem de afwegingen op in de vraag of in de ondersteunende verklaring;
-  Test je vraag uit met iemand buiten de organiserende groep (bijvoorbeeld een focus-groep). Controleer of de vraag duidelijk is voor een gewone burger;

Vermijd de volgende zaken met betrekking tot de vraagstelling:

-  Stel geen vragen die met 'ja' of 'nee' beantwoord kunnen worden;
-  Vermijd samengestelde vragen (twee vragen in één). Houd in plaats daarvan elke vraag apart of geef een aantal onderwerpsuggesties mee waarover het burgerberaad in gesprek kan;
-  Leid de deelnemers niet naar een vooraf bepaalde uitkomst. Wek, zelfs onbedoeld, ook niet de indruk dat je dat wel doet.

---

<sup>4</sup> Theuwis, M., Jacobs, K., Radboud Universiteit, OECD, & Canson, L. (2023). Wat is een geschikt onderwerp voor een burgerberaad? En wat is een goede vraagstelling?  
<https://lokale-democratie.nl/file/download/wat-is-een-geschikt-onderwerp-voor-een-burgerberaad.pdf>.

## Praktijkcasus: Gemeente Zoetermeer

**Vraagstelling:** Aan welke voorwaarden moet het afvalbeleid van de gemeente Zoetermeer voldoen?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 4 april 2024 en de laatste (vijfde) op 29 juni 2024)

**Aantal deelnemers:** 145

**Meer informatie:** [Burgerberaad Zoetermeer](#)

### Hoe heeft de gemeente Zoetermeer de vraagstelling en het mandaat opgesteld?

De behoefte aan een burgerberaad over afvalbeleid is een afspraak die is opgenomen in het coalitieakkoord Zoetermeer 2022-2026. In een eerder gehouden referendum in maart 2022 stemde 81% van de opgekomen kiesgerechtigden tegen het besluit van de gemeenteraad om afvalscheiding meer centraal te stellen in het afvalbeleid. De plannen zijn toen ingetrokken en in het coalitieakkoord is besloten om bij een nieuw afvalbeleid burgers aan de voorkant te betrekken middels een burgerberaad. Deze aanpak wil het college ook breder gaan uitzetten voor andere thema's in de stad.

Om tot een goede vraagstelling te komen, zijn eerst interne brainstormsessies gehouden en vervolgens is ervoor gekozen om een extern bureau het proces te laten begeleiden. De focus lag vooral op het helpen formuleren van een geschikte vraagstelling en om het college en de raad comfort te geven in het proces en de vraagstelling.

Dit heeft er toe geleid dat het college – onder begeleiding – in gezamenlijkheid de vraagstelling heeft geformuleerd en uitgebreid de tijd heeft genomen om zich te verdiepen in wat een burgerberaad inhoudt qua proces, tijd en investering. Vervolgens is de gemeenteraad middels een technische sessie onder begeleiding van het externe bureau ook uitvoerig meegenomen in dit proces. De raad kreeg de gelegenheid om vragen te stellen, met als doel om de raad comfort te bieden in de voorgelegde vraagstelling aan het burgerberaad. Daarbij is ook stilgestaan bij de betekenis van het geven van mandaat en het begrip 'zwaarwegend advies' door voorbeelden uit andere steden te benoemen. Door deze aanpak ontstond er voldoende draagvlak bij de raad voor het steunen van het proces.

Na intern beraad en op advies van het externe bureau is ervoor gekozen om de vraagstelling vooral te concentreren op de randvoorwaarden waar een afvalbeleid aan moet voldoen. Het college en de raad hebben ingestemd met de vraagstelling: 'Aan welke voorwaarden moet het afvalbeleid van de gemeente Zoetermeer voldoen?'

Daarbij werd het burgerberaad verzocht aandacht te hebben voor de volgende aspecten van het afvalbeleid:

- Duurzaamheid van het nieuwe afvalbeleid;
- Financiële kosten en verdeling daarvan;
- Gemak van inzameling; voor zowel burger als inzameldienst
- Hygiëne;
- Kwaliteit en methode van afvalscheiding;
- De hoeveelheid restafval per inwoner.

## Uitwerken van mandaat en kaders

Om te zorgen dat er ook echt iets gedaan wordt met de uitkomst van een burgerberaad, geeft de volksvertegenwoordiging en het bestuur (bijvoorbeeld een gemeenteraad, provinciale staten of Tweede Kamer) van tevoren duidelijkheid over het mandaat waarmee het burgerberaad aan de slag gaat. Onderdeel van dit mandaat is dat wordt aangegeven waarover een advies wordt gevraagd en onder welke voorwaarden (kaders) de opbrengsten van het burgerberaad een vervolg krijgen. Het mandaat en de kaders worden over het algemeen vastgelegd in een raadsbesluit (in het geval van een gemeentelijk beraad) of in de startnotitie van het burgerberaad.

Grofweg zijn er drie soorten mandaat te onderscheiden met een oplopende mate van intensiteit:<sup>5</sup>

- **Besprekingsplicht:** de gekozen volksvertegenwoordiging en bestuur spreken af de uitkomsten van het burgerberaad te bespreken en die eventueel in stemming te brengen. Dit is wel het minste wat volksvertegenwoordiging en bestuur kunnen doen qua opvolging.
- **Verantwoordingsplicht (of motiveringsplicht):** de politieke bestuurders spreken af zich te verantwoorden over wat met de uitkomsten van het burgerberaad is gedaan in de politieke besluitvorming, en duidelijk te motiveren waarom zij afwijken van adviezen of deze in de praktijk niet tijdig opvolgen.
- **Plicht tot regelgeving:** de politiek spreekt van tevoren af de uitkomsten van het burgerberaad in beleid en regelgeving vast te leggen. In dat geval moet van tevoren duidelijk zijn onder welke voorwaarden de politiek zich committeert aan de uitkomsten van het burgerberaad.

De plicht tot regelgeving is in Nederland in strijd met het vrije mandaat van Kamerleden zoals vastgelegd in de grondwet. Bij burgerberaden in Nederland wordt daarom bijna altijd gekozen voor een verantwoordingsplicht. Hoe 'zwaar' of 'licht' dit mandaat van tevoren wordt vastgelegd, verschilt per gemeente of provincie. In sommige gevallen geeft de politiek van tevoren aan de uitkomsten van het burgerberaad als zwaarwegend te beschouwen, waarbij de gekozen volksvertegenwoordiging en het bestuur voornemens zijn om de uitkomsten over te nemen. Of dat de opbrengsten alleen met een uitgebreide motivatie mogen worden verworpen. Het belangrijkste uitgangspunt hierbij is dat er heldere afspraken worden gemaakt over hoe en wanneer de politiek op de adviezen van het burgerberaad reageert.

Bij de pilotgemeenten zien we dat vaak wordt gekozen voor een verantwoordingsplicht, waarbij wordt bepaald of de uitkomsten (de adviezen) worden overgenomen of niet aan de hand van vooraf vastgestelde kaders. Dit houdt in dat de politiek de adviezen in principe overneemt als deze voldoen aan de grenzen, richtlijnen of regels die op voorhand door de politiek zijn bepaald. Deze kaders worden, tegelijkertijd met de vraagstelling, meegegeven aan het burgerberaad. Voorbeelden van kaders die in veel burgerberaden worden gebruikt zijn:

- **Uitvoerbaar:** de adviezen moeten praktisch uitvoerbaar zijn. Dit betekent dat de adviezen vallen binnen de bevoegdheden van de nationale, regionale of lokale overheid. Ook moeten de adviezen passen binnen de technische mogelijkheden en binnen de eventueel gestelde termijn. Daarnaast zijn de adviezen juridisch verantwoord en voldoen aan de geldende (lokale) wet- en regelgeving.
- **Betaalbaar:** de adviezen moeten financieel haalbaar zijn.
- **Gedragen:** de adviezen moeten een breed draagvlak hebben. Dit betekent dat de adviezen door een meerderheid van het burgerberaad worden gesteund. Hoe deze meerderheid precies wordt gedefinieerd, bepaalt het burgerberaad zelf.

---

<sup>5</sup> Ministerie van Algemene Zaken. (2022, 7 december). Nationaal burgerforum over klimaat- en energiebeleid. Rapport | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/15/startdocument-nationaal-burgerforum-klimaat-en-energiebeleid>



Het onderwerp, de vraagstelling en de kaders laten zien waarover een advies aan het burgerberaad wordt gevraagd. Vaak is het wenselijk om vooraf precies te omschrijven wat er wel en niet binnen de vraagstelling valt. Hiermee maakt de politiek duidelijk waarover wel en waarover geen advies wordt gevraagd en dit schept duidelijkheid voor deelnemers.

De vraagstelling en kaders zijn leidend, maar niet bepalend. Het burgerberaad is vrij om adviezen te schrijven die niet passen binnen de vooraf vastgestelde vraagstelling en kaders. Hierin is het belangrijk om zo min mogelijk te sturen. Deelnemers moeten zich echter bewust zijn van het feit dat de politiek geen verantwoordingsplicht heeft voor de adviezen die buiten de vraagstelling en kaders vallen. Vaak is het lastig voor deelnemers om in te schatten of hun adviezen voldoen aan de meegegeven kaders. Een goede manier om hierop te reflecteren is bijvoorbeeld met behulp van een tussentijdse ambtelijke reflectie op de adviezen die deelnemers hebben geschreven (zie ook hoofdstuk 7).

Het is raadzaam om het mandaat en de kaders in nauwe samenwerking met de landelijke, regionale of lokale politiek op te stellen en vast te leggen als onderdeel van een raadsbesluit of startnotitie. Het is belangrijk dat de volksvertegenwoordiging en het bestuur het eens zijn over het mandaat. Dat dit voorafgaand aan het burgerberaad scherp en duidelijk is afgesproken, is een randvoorwaarde om met het burgerberaad te starten. Zo wordt de kans groter dat het mandaat achteraf ook serieus wordt genomen, en teleurstelling bij alle partijen zoveel mogelijk wordt voorkomen.

## Toetsing van de adviezen aan de kaders

Na de laatste bijeenkomst levert het burgerberaad een set aan adviezen op. Deze adviezen worden aangeboden aan de volksvertegenwoordiging en het bestuur. Zij besluiten over, en leggen verantwoording af over de opvolging die aan de adviezen wordt gegeven. Bijvoorbeeld door de adviezen te toetsen aan de kaders die van tevoren zijn meegegeven. Elk advies wordt bijvoorbeeld getoetst op betaalbaarheid: is het advies financieel haalbaar? Of uitvoerbaarheid: is het advies praktisch uitvoerbaar en valt het binnen de juiste bevoegdheden?

Hierbij helpt het als de politiek zoveel mogelijk aandacht heeft voor de intentie van de adviezen en de wens die daarachter schuilgaat. Het is belangrijk dat deze toetsing op een transparante wijze wordt uitgevoerd en wordt gedeeld met de deelnemers en de samenleving, en dat de politiek trouw is aan het vooraf vastgestelde mandaat en de hieronder vallende kaders.

# Hoofdstuk 2

## Financiën in burgerberaden

Dit hoofdstuk gaat over financiële kosten van het uitvoeren van een burgerberaad. We bespreken de belangrijkste kostenposten, de keuzes die hierin kunnen worden gemaakt en geven een indruk van de financiële bandbreedte die we zien in de praktijk. Dit hoofdstuk gaat niet over de financiële consequenties van de adviezen die volgen uit een burgerberaad.

Bij de kosten voor een burgerberaad wordt vaak onderscheid gemaakt tussen de inzet van ambtenaren voor de organisatie van het burgerberaad enerzijds en kosten voor onder meer procesbegeleiding, locatie, catering, deelnemersvergoeding en andere zaken anderzijds. We bespreken welke keuzes overheden hierin kunnen maken en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen.

## Financiële afhankelijkheden

Het budgetteren van een burgerberaad is best lastig. Er is een flink aantal variabelen dat invloed heeft op de (externe) kosten van een beraad. Daarom is het moeilijk om één richtlijn te formuleren voor het begroten van een burgerberaad. Wel kunnen we een overzicht geven van de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de kosten van een burgerberaad. Belangrijke overwegingen voor deze factoren worden onder het kopje 'Verdieping: begrotingsposten per fase' uitgelegd.

**1. Ambtelijke uitvoering of uitbesteden:** de mate waarin de ambtelijke organisatie zelf meewerkt in de uitvoering van het burgerberaad, heeft een grote impact op de financiën van het beraad. Hierbij is het absolute minimum een ambtelijk projectleider, die als opdrachtgever fungeert voor externe partijen en een brugfunctie vervult tussen het burgerberaad en de bredere ambtelijke organisatie. Daarnaast zien we dat een aantal werkzaamheden in sommige gevallen wordt uitgevoerd door een externe onafhankelijke partij en in andere gevallen door de eigen organisatie (eventueel met lichte externe ondersteuning). Hierbij spelen verschillende factoren een rol, zoals aanwezige expertise in de eigen organisatie, financiële kaders en visie op het burgerberaad.

De organisatie van een ambtelijk projectteam kan op verschillende manieren: zoals een gelegenheidsteam onder leiding van een (interne) projectleider, uitvoering door het team van de griffie of begeleiding door een team participatie-experts. Hoe de inzet van een ambtelijk team doorwerkt in de begrote kosten van een burgerberaad, hangt bovendien af van de (interne) afspraken over het begroten van ambtelijke inzet. Bij sommige overheden wordt ook de ambtelijke inzet in de begroting van het burgerberaad doorberekend.

**2. Aantal deelnemers en aantal bijeenkomsten van het beraad:** Het aantal bijeenkomsten van het burgerberaad en het aantal deelnemers – variërend van 50 tot 150 mensen – werken door in vrijwel alle kostenposten van het burgerberaad: onder meer locatiekosten, aantal gespreksbegeleiders, deelnemersvergoeding, catering en looptijd van het projectteam.

**3. Vergoeding per deelnemer:** de deelnemersvergoeding lichten we uit. Als de organisatie van een burgerberaad hiervoor kiest, is het vaak een van de grootste kostenposten. Een voorbeeld: bij vijf bijeenkomsten en een gemiddelde vergoeding van €50 per deelnemer, lopen de kosten bij 100 deelnemers al snel op tot €25.000. Bij burgerberaden die niet voor een deelnemersvergoeding kiezen, zijn de kosten dan ook vaak een belangrijke reden. Voor het inclusief en toegankelijk maken van het burgerberaad is het desondanks raadzaam om ten minste een vergoeding aan te bieden zodat mensen tijd vrij kunnen maken om deel te nemen aan het burgerberaad.

**4. Locatie en facilitaire kosten:** ook de locatie en facilitaire kosten hangen sterk samen met het aantal deelnemers en het aantal bijeenkomsten. Daarnaast is de keuze voor een dag- of avondprogramma ook relevant voor de kosten. Burgerberaden met een beperkter budget kiezen er vaak voor om de bijeenkomsten op een eigen locatie (zoals het gemeente- of provinciehuis) te organiseren.

**5. Communicatie-ambitie:** het werven van deelnemers en het betrekken van het brede publiek kan in vele vormen en is al snel een grote kostenpost (zie hoofdstuk 6). Budgetten lopen uiteen van enkele duizenden tot vele tienduizenden euro's.

**6. Flexibiliteit in budget:** het is belangrijk om enige flexibiliteit in het budget in te bouwen. Tijdens een beraad kan blijken dat er extra ondersteuning nodig is voor deelnemers (zoals tolken) of dat er een extra processtap of bijeenkomst gewenst wordt door de deelnemers. Deelnemers hebben namelijk invloed op het proces en maken daarin keuzes, die onvoorziene kosten kunnen opleveren.



## Bandbreedte voor een begroting

Om een concreet referentiepunt te bieden, geeft de onderstaande tabel een financiële bandbreedte voor drie typen burgerberaden: een 'kleinschalig burgerberaad', een 'middelgroot burgerberaad' en een 'grootschalig burgerberaad'. Let wel: de praktijk past zelden precies binnen een van deze archetypen.

	Kleinschalig burgerberaad	Middelgroot burgerberaad	Grootschalig burgerberaad
<b>Ambtelijke inzet vs. uitbesteden</b>	Zo veel mogelijk werkzaamheden uitgevoerd door ambtelijk team. Geen externegespreksbegeleiding.	Externe, onafhankelijke partij voert een flink deel van de werkzaamheden uit en heeft een beperkte rol in de uitvoering van gespreksbegeleiding.	Ambtelijke organisatie wordt tijdens het gehele proces maximaal ontzorgt. Externe, onafhankelijke partij voorziet in alle gespreksbegeleiding.
<b>Aantal deelnemers</b>	± 50 - 100	± 100 - 120	± 150
<b>Aantal bijeenkomsten</b>	4 à 5	5 à 6	7
<b>Deelnemersvergoeding</b>	Geen deelnemersvergoeding	Ongeveer €40 à 50 per deelnemer per bijeenkomst.	€75 per deelnemer per bijeenkomst.
<b>Locatie en facilitaire kosten</b>	Gebruik van eigen locatie en facilitaire diensten.	Deels eigen locatie, deels externe locatie.	Alle bijeenkomsten op een externe locatie.
<b>Communicatieambitie</b>	Functioneel.	Functioneel + enkele videoverslagen van de bijeenkomsten en een beperkte publiekscampagne.	Alle voorgaande + een uitgebreide publiekscampagne voor werving, om opbrengsten te communiceren en/of moeilijk bereikbare doelgroepen te betrekken.
<b>Budget (exclusief ambtelijke inzet)</b>	<b>€75.000 - €150.000</b>	<b>€150.000 - €300.000</b>	<b>€300.000 - €500.000</b>

Tabel 1. Overzicht van bandbreedte voor verschillende typen burgerberaden.

## Verdieping: begrotingsposten per fase

Met de bovenstaande archetypen in het achterhoofd gaan we hieronder verder in op de belangrijkste kostenposten van een burgerberaad. We bespreken eerst enkele overkoepelende kosten, en lopen daarna per fase door het proces van een burgerberaad. Voor alle posten geven we een beschrijving en enkele handvatten voor het begroten daarvan. Het onderstaande overzicht kan worden gebruikt om de kostenraming van een burgerberaad verder uit te werken.

Algemene kosten	Beschrijving	Overwegingen bij allocatie budget
<b>Locatie</b>	Locatiekosten	Burgerberaden vinden in veel gevallen plaats op bijvoorbeeld een stadhuis of provinciehuis, maar ook externe locaties worden gebruikt (of een mix van beide). Een externe locatie kan een aanzienlijke kostenpost zijn, ook de bereikbaarheid, toegankelijkheid en gepercipieerde onafhankelijkheid van de locatie speelt een rol in de afweging die wordt gemaakt.
<b>Facilitaire kosten</b>	Eten en drinken, IT, audiovisuele ondersteuning.	In de pilot kwam naar voren dat facilitaire aspecten (voorzieningen op locatie, catering) veel invloed heeft op de beleving van het burgerberaad door deelnemers. Een goed bereikbare locatie (met fijne stoelen, waar mensen niet te dicht op elkaar hoeven te zitten), goed geluid en lekker eten en drinken dragen bij aan de sfeer en het enthousiasme van deelnemers.
<b>Toegankelijkheid en inclusiviteit</b>	Denk onder meer aan tolken voor anderstaligen, kinderopvang voor ouders met jonge kinderen, taxi-voervoer voor mindervaliden en ningleiding voor slechthorenden.	De inzet van interventies die de toegankelijkheid van het burgerberaad vergroten is afhankelijk van de samenstelling van de groep (waar hebben zij behoefte aan?) en het ambitieniveau van de gemeente (wat weer samenhangt met financiële kaders).
<b>Deelnemersvergoeding</b>	Vergoeding voor deelname aan het burgerberaad.	Bij het merendeel van de burgerberaden ontvangen de deelnemers een vergoeding voor de tijd en energie die ze erin steken om zoveel mogelijk doelgroepen te verleiden deel te nemen. Een vergoeding maakt het burgerberaad inclusiever en toegankelijker.

<b>Algemene kosten</b>	<b>Beschrijving</b>	<b>Overwegingen bij allocatie budget</b>
<b>Communicatie</b>	Drukwerk, publiekscampagne, film-/videoproductie.	Afhankelijk van de ambities die er zijn om het brede publiek mee te nemen in het burgerberaad, en de financiële kaders, worden hier verschillende afwegingen gemaakt.
<b>Fase: Voorbereiding</b>	<b>Beschrijving</b>	<b>Overwegingen bij allocatie budget</b>
<b>Uitwerken vraagstelling, mandaat, startnotitie</b>	Het uitwerken van de kaders voor het burgerberaad. Kern hiervan is veelal de vraagstelling, inhoudelijke en procesmatige kaders en het mandaat dat wordt meegegeven aan het beraad. Veelal uitgewerkt in een startnotitie.	Afhankelijk van beschikbare kennis voeren overheden dit zelf uit en/of gebruiken hierbij externe expertise (vanuit andere overheden of vanuit een extern bureau).
<b>Informereren en afstemmen volksvertegenwoordiging en bestuur</b>	Tijdens de voorbereidende fase wordt de lokale politiek in een aantal bijeenkomsten betrokken bij het opstellen van de kaders van het burgerberaad.	Hier aan de voorkant in investeren komt het commitment ten goede. Noodzaak is mede afhankelijk van lokale verhoudingen en (politieke) cultuur.
<b>Procesontwerp</b>	Ontwerpen van het proces van het burgerberaad (inclusief opzet bijeenkomsten). Houd er rekening mee dat een deel van het proces ook vorm krijgt tijdens de uitvoering. Het burgerberaad bepaalt deels zelf hoe het proces eruit komt te zien. Dit betekent ook dat het budget voor deze post flexibel kan worden ingezet.	Voor procesontwerp is het van meerwaarde om gebruik te kunnen maken van verschillende casuïstiek vanuit het binnen- en buitenland. Voor ambtenaren die aan één organisatie zijn verbonden is het relatief lastig die kennis te vergaren. Daarom wordt voor het procesontwerp in vrijwel alle gevallen externe expertise binnengehaald. Die expertise kan gevonden worden bij andere overheden die al ervaring hebben opgedaan met burgerberaden, het landelijk netwerk Democratie in Actie, of een externe, onafhankelijke organisatie/bureau met ervaring.
<b>Werving en loting</b>	Opstellen van brieven en eventuele andere wervingsinterventies. Uitvoeren van eerste en tweede loting, communicatie met (mogelijke) deelnemers.	Vrij specialistisch werk. Grottere gemeenten – met een afdeling onderzoek en statistiek – voeren de loting regelmatig zelf uit. Kleinere gemeenten kiezen er relatief vaak voor deze taak uit te besteden.



<b>Fase: Uitvoering</b>	<b>Beschrijving</b>	<b>Overwegingen bij allocatie budget</b>
<b>Procesbegeleiding</b>	Nadere uitwerking van het proces gedurende de uitvoering. Uitdenken en organisatie van werkvormen.	Ook hier is brede ervaring en expertise een pré. Deze werkzaamheden hangen in de praktijk sterk samen met de rollen van voorzitter en ambtelijk projectleider.
<b>Voorzitterschap</b>	In goede banen leiden van de plenaire bijeenkomsten van het burgerberaad.	Deze rol wordt altijd – en bij voorkeur onafhankelijk – belegd. Vereist specifieke expertise en is van groot belang voor de (ervaren) onafhankelijkheid van het burgerberaad.
<b>Gespreksbegeleiding</b>	Begeleiding van de groeps gesprekken tijdens het beraad. Stelregel is maximaal tien deelnemers per gespreksbegeleider.	Het volledig extern beleggen van gespreksbegeleiding is een flinke kostenpost. Het gaat immers om veel mensen (vaak ten minste tien gespreksbegeleiders per bijeenkomst) en een behoorlijke hoeveelheid uren per persoon. Overheden maken dan ook verschillende keuzes in hoe ze gespreksbegeleiding organiseren, waarbij we ook een aantal 'tussenvarianten' zien. Overwegingen die hierbij een rol spelen, zitten op het vlak van onafhankelijkheid, expertise en financiën (zie hoofdstuk 4).
<b>Floormanagement</b>	In goede banen leiden van inchecken deelnemers, catering en facilitaire zaken.	Hier zijn verschillende varianten mogelijk. Kan intern of extern worden belegd. Vaak zit er wel meerwaarde in om gebruik te maken van enkele best-practices van buiten. De facilitaire dienst van een overheid of de locatie van het burgerberaad kan hier ook een rol in spelen.
<b>Deelnemerscommunicatie</b>	Informereren en afstemmen met deelnemers tijdens de uitvoering van het beraad.	Kan zowel intern als extern worden belegd. Vaak wordt gekozen om de deelnemerscommunicatie extern te beleggen en de bredere communicatie met de samenleving zelf te doen.

<b>Fase: Afronding</b>	<b>Beschrijving</b>	<b>Overwegingen bij allocatie budget</b>
<b>Samenstellen adviesrapport</b>	Opstellen van adviesrapport met o.a. een voorwoord, aangenomen adviezen, en beschrijving van het proces.	Naast enkele 'basiselementen' is er een grote diversiteit in de uitwerking van adviesrapporten. Soms wordt er (deels) gewerkt met een schrijfgroep, samengesteld vanuit het burgerberaad (zie hoofdstuk 7). Ook op het gebied van vormgeving, fotografie en gedrukte uitgaves worden verschillende keuzes gemaakt. Kan zowel intern als extern worden belegd.
<b>Begeiden afsluitende bijeenkomst bestuur en volksvertegenwoordiging</b>	In goede banen leiden van de plenaire bijeenkomsten van het burgerberaad.	Deze rol wordt altijd – en bij voorkeur onafhankelijk – belegd. Vereist specifieke expertise en is van groot belang voor de (ervaren) onafhankelijkheid van het burgerberaad.
<b>Gespreksbegeleiding</b>	In veel gevallen wordt na afsluiting van het burgerberaad een bijeenkomstgeorganiseerd waarin bestuur en volksvertegenwoordiging worden meegenomen in de opbrengsten van het proces. In veel gevallen zijn hier de deelnemers van het burgerberaad (of een afvaardiging daarvan) bij aanwezig.	Procesbegeleiding kan zowel intern als extern worden belegd.
<b>Begeiden monitoringgroep burgerberaad</b>	Vaak kiest een burgerberaad ervoor een monitoringgroep samen te stellen die de opvolging van het beraad volgt. Deze groep moet worden begeleid in de invulling van hun rol.	Procesbegeleiding kan zowel intern als extern worden belegd.

Tabel 2. Overzicht van verschillende kostenposten voor een begroting van een burgerberaad.

## Praktijkcasus: Gemeente Heemstede

**Vraagstelling:** Welk(e) afvalinzamelsysteem(systemen) moet Heemstede invoeren om de afgesproken doelen zowel op korte als op wat langere termijn te realiseren?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 9 maart 2024 en de laatste (vijfde) op 15 juni 2024)

**Aantal deelnemers:** 100

**Meer informatie:** [Burgerberaad Heemstede](#)

### Hoe is de gemeente Heemstede omgegaan met de financiën van het burgerberaad?

In Heemstede is het voorstel voor het houden van een burgerberaad gemaakt door een groep inwoners, ondersteund door ambtenaren. Deze groep heette de 'werkgroep samen besturen'. Deze werkgroep heeft zelf onderzoek gedaan naar randvoorwaarden voor het burgerberaad. Onderdeel daarvan was ook het bepalen van het budget. Op basis van onderzoek, een inschatting en ook het gevoel van wat de werkgroep redelijk vond om uit te geven aan een burgerberaad, is het budget van €75.000 bepaald. In dit budget zitten niet de uren voor de ambtelijke inzet en de kosten voor het versturen van de uitnodigingsbrieven (€7.000).

De organisatie van het burgerberaad werd gestuurd door een nieuwe groep inwoners, de 'begeleidingsgroep'. Hierin zaten twee inwoners uit de werkgroep, aangevuld met vier andere inwoners. De begeleidingsgroep maakte de keuzes over de organisatie en de ondersteunende ambtenaren (twee personen) voerden alles uit. Een extern bureau voorzag de begeleidingsgroep en de ondersteunende ambtenaren van advies en nam de rol van voorzitter van het burgerberaad op zich. Iets minder dan de helft van het budget is besteed aan deze ondersteunende rol van het externe bureau. De rest van het budget is besteed aan communicatiemiddelen, materialen, catering, een evaluatie, tolken, en bedankjes voor deskundigen en deelnemers.

Bij alle organisatorische keuzes die de begeleidingsgroep heeft gemaakt, waren het bewaken van de onafhankelijkheid van het burgerberaad, inclusiviteit en transparantie belangrijke uitgangspunten. Soms leverde het budget in combinatie met deze uitgangspunten dilemma's op. Zo had de begeleidingsgroep in eerste instantie het idee dat het zou bijdragen aan de onafhankelijkheid als de bijeenkomsten op een externe locatie waren. Dat zou financieel echter onhaalbaar worden. Uiteindelijk bleek het juist heel mooi om het in het raadhuis te doen en was het raadhuis op deze momenten ook echt exclusief voor het burgerberaad. Zij waren aan zet, het was hún 'burgerberaadhuis'.

Een ander dilemma waren de onafhankelijke gespreksbegeleiders. Het inhuren van een bureau was te kostbaar binnen het budget. Daarom heeft Heemstede ervoor gekozen ambtenaren op te leiden. Deze ambtenaren mochten niet in de gemeente wonen en niet werkzaam zijn op het onderwerp van het burgerberaad. Het was soms best uitdagend voor de gespreksbegeleiders, maar het leverde ook wel weer mooi contact op tussen deelnemers en ambtenaren.

De inwoners van de werkgroep en begeleidingsgroep hebben ook de principiële keus gemaakt dat deelnemers geen dagvergoeding krijgen. Dat zou financieel niet haalbaar zijn geweest, maar er zat ook de gedachte achter dat er vele vrijwilligers zijn die enorm veel tijd besteden aan de samenleving zonder hier vergoeding voor te krijgen. Wel hebben de deelnemers achteraf een presentje gekregen als dank voor hun werk.

## Praktijkcasus: Gemeente Texel

**Vraagstelling:** Hoe blijft Texel voorzien van voldoende energie op de korte (2035) en lange termijn (2050)?

**Fase:** Voorbereiding (eerste bijeenkomst gepland op 5 oktober en de laatste (zesde) op zaterdag 14 december 2024)

**Aantal deelnemers:** 80-100

**Meer informatie:** [Inwonersberaad Texel](#)

### Hoe is de gemeente Texel omgegaan met de financiën van het burgerberaad?

De gemeenteraad van Texel heeft in 2022 besloten om een Texels Inwonersberaad Energie en Klimaat te organiseren. Voor de uitvoering en de projectleiding hiervan is in 2022 en 2023 een totaalbedrag van €270.000 vrijgemaakt. De bedragen zijn als volgt opgebouwd:

<b>Projectleiding</b>	Aanstelling projectleider (0,7 FTE voor twee jaar)	<b>€ 120.000</b>
<b>Projectuitvoering Procesondersteuning</b>	Inhuur externe procesbegeleiding (incl. voorzitterschap, gespreksbegeleiding en verslaglegging).	<b>€ 50.000</b>
<b>Vergoedingen</b>	Vergoedingen voor deelnemers Extra ondersteuning (digitale ondersteuning, tolken etc.)	<b>€ 60.000</b>
<b>Facilitaire kosten</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Loting</li><li>• Zaalhuur</li><li>• Catering</li><li>• Tekenaar o.i.d.</li></ul>	<b>€ 20.000</b>
<b>Communicatie</b>	Drukwerk, PR-campagne, film-/videoproductie	<b>€ 15.000</b>
<b>Onvoorzien</b>		<b>€ 5.000</b>
<b>Totale begroting:</b>		<b>€270.000</b>

Met de evaluatie van dit eerste burgerberaad (voorjaar 2025) wordt bekeken of deze inschatting reëel is gebleken, of op welke onderdelen een tekort dan wel overschot is ontstaan. Deze ervaring wordt meegenomen in de definitieve kadernotitie Inwonersberaad. Op dit moment is al wel duidelijk dat het begrote bedrag voor procesondersteuning, communicatie en facilitaire kosten aan de lage kant is.

## Praktijkcasus: Gemeente Zwolle

**Vraagstelling:** Hoe wordt Zwolle op een eerlijke manier klimaatneutraal in 2040?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 25 november 2023 en de laatste (vijfde) op 25 mei 2024)

**Aantal deelnemers:** 120

**Meer informatie:** [Burgerberaad Zwolle](#)

### Hoe is de gemeente Zwolle omgegaan met de financiën van het burgerberaad?

De gemeenteraad van Zwolle heeft in maart 2023 het mandaat, ontwerp en begroting van het beraad vastgesteld. Er is €158.720 beschikbaar gesteld voor vijf bijeenkomsten. In de begroting was maximaal €70.000 gereserveerd voor de inhuur van een onafhankelijke partij die het beraad begeleidt, in ons geval een samenwerking tussen twee externe bureaus. Wij hebben ervoor gekozen de begroting vanaf het begin (voor aanbesteding) openbaar te publiceren.

Een aantal taken zijn uitgevraagd bij externen, namelijk het voorbereiden van de bijeenkomsten, het benaderen van deskundigen, het projectmanagement, het voorzitterschap, de briefing en begeleiding van Zwolse gespreksleiders, en de communicatie met deelnemers. De gemeente Zwolle heeft de lotingsprocedure en communicatie voorafgaand aan het beraad georganiseerd.

Bij het burgerberaad kwam een aantal financiële uitdagingen naar voren, die consequenties hadden voor de uitvoering van het burgerberaad. In Zwolle viel de locatiehuur en catering bijvoorbeeld hoger uit dan ingeschat. Voor het door ons geraamde bedrag in de begroting konden we geen andere geschikte locatie in Zwolle huren. Dit heeft geen directe gevolgen gehad voor de uitvoering van het beraad, maar het betekende wel dat we geen ruimte meer in ons budget hadden voor 'leuke' extra's tijdens sessies. Ook hebben we er in Zwolle voor gekozen om de ambtelijke uren niet mee te nemen in het projectkrediet. Dit heeft in het begin tot wat onduidelijkheid en daarmee extra afstemmingsmomenten geleid over de mate waarin wij gebruik konden maken van ambtelijke expertise vanuit de hele organisatie tijdens het beraad. Een volgende keer zullen we ambtelijke inzet zeker onderdeel laten zijn van het totale krediet.

Een andere financiële uitdaging die voortkomt uit het beraad is dat het hele financiële perspectief van de gemeente Zwolle er bij de afronding van het beraad minder rooskleurig uitzag, dan op het moment dat de raad een 'GO' gaf voor aanvang beraad. Er is bij dat 'GO'-moment bewust gekozen om niet op voorhand een bedrag te reserveren in de begroting voor de opvolging van de adviezen. Reden hiervoor was dat een vastgesteld bedrag ook beperkend kan werken op de ideeënvorming van het beraad. Men gaf er de voorkeur aan om alles integraal te wegen op het moment dat de adviezen er liggen. Als gevolg daarvan moet het gemeentebestuur nu scherpere keuzes maken over de adviezen die (veel) extra middelen vragen.



# Hoofdstuk 3

## Rollen en benodigdheden van het projectteam

Dit hoofdstuk gaat over de rollen en benodigdheden van het beoogde projectteam dat verantwoordelijk is voor de organisatie en uitvoering van het burgerberaad. Elk burgerberaad wordt voorbereid en ondersteund door een projectorganisatie; hoe wordt dat ingevuld en aangestuurd? Welke partijen en rollen zijn nodig om het burgerberaad uit te voeren en wat wordt van hen gevraagd? In dit hoofdstuk geven we een aantal randvoorwaarden, beschrijven we de verschillende rollen die je een plek kan geven in de projectorganisatie, geven we een aantal richtlijnen en gaan we in op de balans tussen intern werk en externe inhuur.

## Overwegingen voor het projectteam

Er is een tweetal overwegingen om over na te denken tijdens het vormgeven van het projectteam:

### 1. Genoeg tijd en middelen

Het voorbereiden en uitvoeren van een burgerberaad kost (veel) tijd. Hierbij is het belangrijk om van tevoren goed na te denken over de inrichting van het projectteam. Een burgerberaad is niet alleen intensief voor deelnemers, maar ook voor de projectorganisatie. Zorg er daarom voor dat projectleden voldoende tijd beschikbaar hebben om hun taak uit te voeren en dat de projectorganisatie goed is ingericht voordat het burgerberaad van start gaat.

### 2. Inclusief en divers: óók in het projectteam

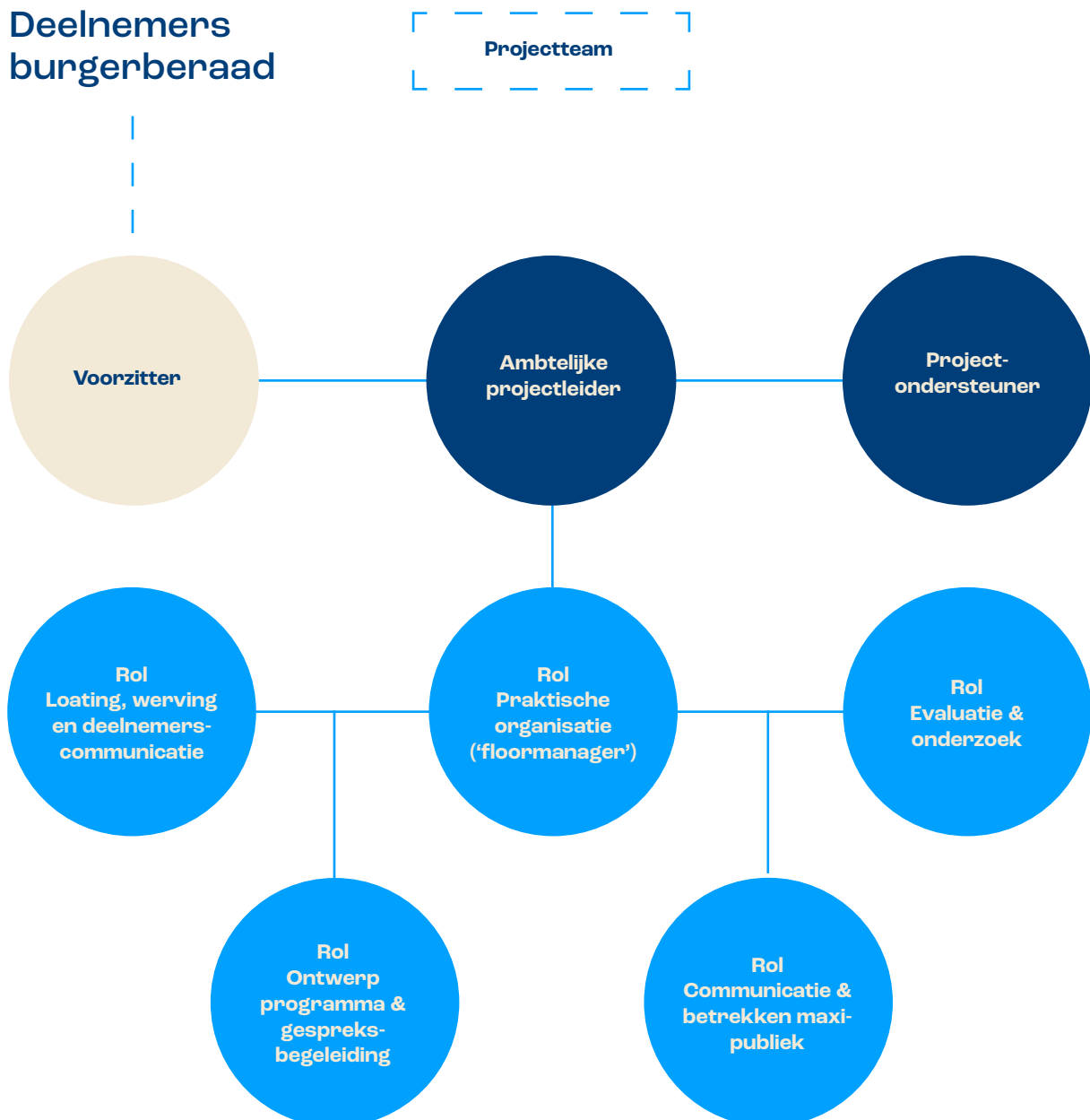
Een belangrijk uitgangspunt bij elk burgerberaad is om het zo inclusief mogelijk te maken: alle burgers moeten goed mee kunnen doen en zich herkennen in het burgerberaad. Diversiteit binnen de gehele projectorganisatie is daarom een punt om (indien mogelijk in de praktijk) rekening mee te houden. Want alleen met een diverse projectorganisatie worden alle perspectieven en overwegingen in het proces en ontwerp van het burgerberaad opgenomen. Dat betekent diversiteit in leeftijd, gender en achtergrond van projectteamleden en eventueel betrokkenheid van experts op het gebied van diversiteit en inclusie.



## Inrichting projectteam

Het projectteam moet onafhankelijk kunnen opereren en zich vanuit een eigenstandige, onafhankelijke positie kunnen verhouden tot ambtelijke en politieke druk en dynamiek. De omvang van het projectteam hangt sterk samen met de grootte van de gemeente/provincie en het beschikbare budget. Daarnaast is het van belang om van tevoren goed na te denken over welke rollen en taken worden ingehuurd bij externen en wat er wordt uitgezet binnen de ambtelijke organisatie zelf.

### Deelnemers burgerberaad



Figuur 1. Organogram van een mogelijke samenstelling van het projectteam.

Hieronder geven we per rol een korte omschrijving en een overzicht van de bijhorende taken en verantwoordelijkheden. Deze rollen zijn niet in beton gegoten. Elk projectteam kiest zelf hoe de taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld. Bij die verdeling is het raadzaam om in ieder geval rekening te houden met onderstaande rollen en taken. Hierbij kan een aantal van onderstaande rollen en taken ook worden belegd bij één persoon.

#### **Voorzitter**

De (dag)voorzitter is het gezicht van het burgerberaad, zowel voor deelnemers van het burgerberaad als voor de brede samenleving, de politiek, en de media. De voorzitter vormt een belangrijke schakel tussen het burgerberaad, samenleving, politiek en projectorganisatie. De voorzitter begeleidt het burgerberaad gedurende de bijeenkomsten, leidt de deelnemers door het programma van het burgerberaad, praat de verschillende onderdelen aan elkaar en introduceert sprekers.

De rol van voorzitter kan op twee manieren worden ingevuld. Ten eerste kan de voorzitter naast bovengenoemde taken, ook de leiding nemen over het procesontwerp van het begin tot en met de oplevering van de adviezen, en daarmee de kwaliteit van het proces, de deliberatie en advisering bewaken en verantwoorden. Er kan ook voor worden gekozen om de voorzitter meer naast de deelnemers te positioneren. In dat geval is de projectleider eindverantwoordelijk voor het procesontwerp en heeft hierin ook een meer zichtbare rol. De voorzitter vraagt dan de projectleider de proceskeuzes aan de deelnemers (en zo nodig) anderen toe te lichten. De dagvoorzitter kan dan als spreekbuis van de deelnemers functioneren en hun stem onafhankelijk richting de projectorganisatie verwoorden.

#### **Ambtelijk projectleider**

De ambtelijk projectleider is verantwoordelijk voor de projectorganisatie. De ambtelijk projectleider bewaakt de voortgang van de organisatie en de uitvoering van het burgerberaad en geeft leiding aan de verschillende teamleden. Daarnaast is de ambtelijk projectleider verantwoordelijk voor de politieke, bestuurlijke en ambtelijke afstemming. De ambtelijk projectleider zorgt ervoor dat zij regelmatig op de hoogte worden gehouden van de voortgang van het burgerberaad. Voor deze persoon is de werkdruk vooral hoog tijdens de voorbereidende fase (politiek-bestuurlijke afstemming over de vraagstelling, mandaat en kaders) en na afloop, als alle adviezen worden gebundeld en richting de politiek worden gestuurd. Afhankelijk van de rolinvulling van de voorzitter kan de projectleider ook eindverantwoordelijk zijn voor het ontwerpen van het proces en de bijeenkomsten.

Indien een deel van het projectteam wordt belegd bij een extern bureau, kan de ambtelijk projectleider worden ondersteund door een externe projectleider. De rol van ambtelijk projectleider kan ook in geheel bij een extern bureau wordt belegd. In dat geval is het belangrijk om de taken en verantwoordelijkheden duidelijk te verdelen en zicht te houden op ambtelijke afstemming. Het is raadzaam om in ieder geval een ambtelijk projectleider of opdrachtgever aan te wijzen die dient als eerste aanspreekpunt voor de ambtelijke organisatie en de politiek.

#### **Projectondersteuner**

De projectondersteuner biedt ondersteuning aan het projectteam en de projectleider, en is verantwoordelijk voor het plannen van de overleggen, het opstellen van actie- en besluitenlijsten en het monitoren van de voortgang van acties en nakomen van afspraken.

#### **Loting, werving, deelnemerscontact**

Dit teamlid verzorgt de werving en selectie van de groep deelnemers: onder andere het opzetten van een inclusieve wervingscampagne, het loten, uitnodigen en selecteren van de deelnemers. Daarnaast is dit teamlid de primaire houder van het contact met deelnemers, vanaf het moment dat de deelnemers zijn geselecteerd, tijdens en na het burgerberaad. Dit teamlid is op de hoogte van alle relevante omstandigheden en bijzonderheden van deelnemers. Zodat dit teamlid de praktische organisatie en een soepele dienstverlening op individueel niveau kan verzorgen tijdens de bijeenkomsten.

#### **Ontwerp programma & gespreksbegeleiding**

Dit teamlid is verantwoordelijk voor het ontwerpen van het proces en het programma van de bijeenkomsten. Denk hierbij aan het uitwerken van een programma op hoofdlijnen om vervolgens elke bijeenkomst te vertalen naar een draaiboek met personen, rollen, tijden, verantwoordelijkheden en afspraken. Daarnaast is dit teamlid verantwoordelijk voor het werven, trainen en briefen van de gespreksbegeleiders voor de bijeenkomsten en verslaglegging van de bijeenkomsten. Deze rol kan ook door de projectleider worden ingevuld.

### Praktische organisatie

Verantwoordelijk voor de organisatorische voorbereiding en uitvoering van de bijeenkomsten. Deze rol noemen we ook wel de 'floormanager'. Wat deze rol betreft, zit de piek in werkdruk vooral in de voorbereiding en de uitvoering. De persoon die deze rol vervult, is verantwoordelijk voor:

- Locatie zoeken, vastleggen, voorbereiden, op- en afbouwen ruimtes;
- Benodigde materialen maken en meenemen;
- Catering voorbereiden en uitvoering coördineren;
- Ondersteuning van deelnemers als groep en individueel;
- Deelnemerslijsten, naamkaartjes, aan- en afwezigheid monitoren;
- Ondersteuning in vervoer, kinderopvang, tolken etc. organiseren.

### Communicatie & betrekken maxi-publiek

Dit teamlid is verantwoordelijk voor het schrijven en ontwikkelen van een communicatieplan om te communiceren met de brede samenleving (maxi-publiek) met als doel om te informeren, activeren en laten meedenken vooraf, tijdens en na het burgerberaad. Denk hierbij aan het ontwikkelen en uitrollen van een brede publiekscampagne (waar de wervingscampagne een onderdeel van kan zijn), het opzetten van een online platform of websitepagina, het ontwikkelen van een eigen huisstijl, contactpersoon voor de media en het ontwikkelen van een breed en divers campagneconcept met bijhorende communicatiemiddelen.

### Evaluatie & onderzoek

Dit teamlid is verantwoordelijk voor het monitoren, evalueren en leren tijdens het burgerberaad. Coördineert de tussentijdse evaluatie van het proces door deelnemers en brengt hieruit voortkomende lessen in tijdens het proces. Is daarnaast verantwoordelijk voor de eindevaluatie van het burgerberaad op zowel proces (burgerberaad als instrument) als inhoud (inhoudelijke opbrengsten).

## Projectsamenstelling

Elke gemeente of provincie is anders georganiseerd en heeft een verschillend budget beschikbaar. Dit betekent dat de projectsamenstelling en de organisatie hiervan afhankelijk is van de lokale of provinciale context én de financiën. Hieronder een aantal richtlijnen voor de projectsamenstelling en hoe de taken en rollen tussen de ambtelijke organisatie en externe inhuur kunnen worden verdeeld.

### Richtlijnen projectsamenstelling

- Het is raadzaam om tenminste te werken met 1 projectleider, 1 projectondersteuner, 1 communicatiemedewerker en 1 participatiemedewerker. Gemiddeld gezien is elk teamlid ongeveer twee dagen in de week bezig met de uitvoering van het burgerberaad. Hierbij zit voor de meeste teamleden met name een piek in werkdruk tijdens de voorbereidende en uitvoerende fase.
- Zorg ervoor dat het team groot genoeg is zodat alle taken en rollen kunnen worden belegd en goed verdeeld zijn. Tegelijkertijd kan een té groot team ook beperkend werken. Dit kost geld en er gaat veel tijd verloren aan overleggen, omdat de lijntjes tussen de verschillende teamleden langer zijn.
- De uitvoering van de loting en de evaluatie kan vaak worden belegd binnen een afdeling onderzoek en statistiek. Dit zijn rollen met een duidelijke begin- en einddatum. Daarnaast zijn dit taken waar specifieke afdelingen binnen de gemeente/provincie al ervaring mee hebben.
- Zorg ervoor dat de teamleden affiniteit hebben met (burger)participatie en eventueel ervaring hebben met het organiseren van soortgelijke trajecten. Dat is belangrijker dan inhoudelijke kennis over het onderwerp dat centraal staat tijdens het burgerberaad.
- Zorg ervoor dat er iemand in het projectteam goed is ingevoerd in de ambtelijke organisatie en in staat is om zo nodig ambtelijke/inhoudelijke medewerking vanuit de organisatie voor elkaar te krijgen.

## Praktijkcasus: Gemeente Rotterdam

**Vraagstelling:** Wat moet Rotterdam met en voor Rotterdammers nu verder doen om de klimaatdoelen te behalen?

**Fase:** Uitvoering (eerste bijeenkomst was op 16 april 2024 en de laatste (zesde) op 21 september 2024)

**Aantal deelnemers:** 100

**Meer informatie:** [Burgerberaad Rotterdam](#)

### Hoe heeft de gemeente Rotterdam de projectorganisatie ingericht?

In de voorbereidingsfase van het project – omstreeks december 2023 – is er een aantal projectoverleggen geweest waarbij iedereen die bij het project betrokken is, aanwezig was. Om focus en overzicht te houden en efficiënt te werk te gaan, is toen besloten om het project op te delen in deelprojecten, zodat bij ieder onderdeel aan specifieke taken kon worden gewerkt door de ‘experts’ op de specifieke vakgebieden. De deelprojecten die we hebben geïdentificeerd waren: bemensing, programma, communicatie en onderzoek. Op deze manier zit iedereen uitsluitend in de overleggen die aansluiten op diens rol inneming.

In de deelprojectteams wordt niks besloten: dat gebeurt in het kernteam. Hierin zitten alle deelprojectleiders, de locatiemanager, een kritische meelezer vanuit de afdeling participatie, de algemeen projectleider, de ambtelijk opdrachtgever en de projectsecretaris. Elke maandagochtend wordt er in het kernteamoverleg kort langs de deelprojecten gegaan om zaken op elkaar af te stemmen, besluiten te nemen en mededelingen (belangrijke zaken op de agenda, successen delen, etc.) te doen. Vanuit het kernteam worden de deelprojectgroepen dus gecoördineerd. De deelprojectleiders zijn de schakel tussen de projectleider en deelprojectteam. De projectleider legt verantwoording af bij de ambtelijk opdrachtgever.

De deelprojectgroepen werken ieder afzonderlijk aan hun expertise. Team bemensing ‘vult en ontzorgt’ het burgerberaad: dit begint bij het lotings- en selectieproces en loopt tot het regelen van faciliteiten (uitbetaling, tolken, kinderopvang, etc.) tijdens de bijeenkomsten. In team programma zit een extern participatiebureau en de locatiemanager, deelprojectleider team bemensing en de projectleider. Dit team bespreekt en regelt de inhoudelijke programmering van het burgerberaad. In het team communicatie zitten de communicatieadviseurs van de gemeente en communicatie-experts van een extern communicatiebureau. Zij zorgen voor de interne en externe communicatie, en voor de communicatie met de deelnemers van het burgerberaad. Team onderzoek bestaat uit onderzoekers vanuit de onderzoeksafdeling van de gemeente (OBI). Zij staan ‘los’ van alles en doen onafhankelijk onderzoek.

Deze projectinrichting heeft als voordeel dat ieder team kan focussen op diens expertise. Daardoor is er meer inhoudelijke diepgang mogelijk. Vanuit het kernteam kan goed gecoördineerd worden en de (overleg)groepen zijn kleiner, en kunnen dus sneller schakelen. Ook geeft deze projectinrichting ieder projectlid een gevoel van eigenaarschap.

Het eigenaarschap van het project behoort altijd bij de gemeente of provincie te liggen. Echter, een deel van de rollen kan ook worden ingehuurd bij externe bureaus. Welke rollen intern binnen de ambtelijke organisatie worden belegd en wat kan worden uitbesteed aan externen, is afhankelijk van het budget, de gemeente of provincie, de beschikbare expertise, de grootte van het burgerberaad etc. Er is wel een aantal (financiële) overwegingen die je als gemeente of provincie in acht kan nemen bij het samenstellen van het projectteam. Zie hiervoor hoofdstuk 2.

Meer lessen, goede voorbeelden en ondersteunende partijen zijn te vinden op het kennisplatform [www.lokale-democratie.nl](http://www.lokale-democratie.nl).

# Hoofdstuk 4

## Gespreksbegeleiding

Goede gespreksbegeleiding is een onmisbaar onderdeel van elk burgerberaad. De rol van gespreksbegeleiders is om onafhankelijke deliberatie te waarborgen, waarbij alle deelnemers zich gehoord, gezien en gerespecteerd voelen. Gespreksbegeleiders ondersteunen en faciliteren het proces van het burgerberaad. Hoe je dit organiseert, en welke rol de gespreksbegeleiders kunnen vervullen tijdens de verschillende fases van het burgerberaad, lees je in dit hoofdstuk.

## Het belang van goede gespreksbegeleiding

De gespreksbegeleiders helpen de deelnemers in elke fase van het burgerberaad. Ze zorgen ervoor dat iedereen mee kan doen en dat iedereen gehoord wordt. Daarnaast kunnen ze een belangrijke rol spelen bij het concretiseren en aanscherpen van de adviezen. Goede gespreksbegeleiders waarborgen de inclusiviteit, representativiteit en kwaliteit van het burgerberaad, zonder invloed uit te oefenen op de inhoud van adviezen.

## De rol en invloed van gespreksbegeleiders

Hoe precies invulling wordt gegeven aan de rol van gespreksbegeleiders, kan per burgerberaad en ook per fase van het burgerberaad verschillen. Maar er is wel een aantal algemeenheden te formuleren, namelijk:

De gespreksbegeleider:

- Is neutraal;
- Zorgt voor een warm welkom zodat de deelnemers zich op hun gemak voelen;
- Geeft uitleg over de werkvormen en gespreksregels (op basis van de instructies van de voorzitter);
- Vraagt commitment van de groep om volgens deze regels het gesprek te voeren;
- Let op de tijd en laat iedereen aan het woord komen;
- Focust op de dialoog en niet op het debat;
- Stelt zo nodig informerende vragen en stimuleert de deelnemers zo concreet mogelijk te worden;
- Spiegelt de groep wanneer die afdwaalt, en brengt hen terug bij de hoofdvraag/werkvorm;
- Faciliteert dat deelnemers met een beperking kunnen bijdragen aan het gesprek;
- Kan op zijn/haar handen zitten en de groep de regie geven.

Het burgerberaad kan zelf een aantal gespreksregels bepalen in de eerste bijeenkomst. Een paar voorbeelden van dit soort regels zijn:

- Spreek vanuit jezelf, niet over algemeenheden ('ik maak mee dat' i.p.v. 'men zegt');
- Geef elkaar de ruimte om ervaringen te delen;
- Waardeer elkaars bijdrage;
- Probeer je oordeel uit te stellen tot je denkt dat je echt begrijpt wat de ander bedoelt;
- Sta stiltes toe als iemand even wil nadenken en maak elkaars zinnen niet af;
- Vraag door: 'Wat bedoel je precies met...' en 'Wat betekent ... voor jou?';
- Gesprekshouding: open en respectvol.

Tijdens de bijeenkomsten van het burgerberaad zijn er verschillende fases waarin gespreksbegeleiders steeds een iets andere rol hebben.

### Tijdens fase 1: kennismaken, informeren en leren<sup>6</sup>

Bij de eerste bijeenkomst spelen gespreksbegeleiders een belangrijke rol in het welkom heten en het op hun gemak stellen van deelnemers. Een eerste bijeenkomst wordt door deelnemers vaak als spannend of onwennig ervaren. Deelnemers komen alleen naar de bijeenkomst, maar mensen die elkaar al (vaag) kennen, zoeken elkaar op. Het ongemak van zo'n eerste bijeenkomst kan worden weggenomen door deelnemers bij binnenkomst een plek toe te wijzen aan één van de gesprekstafels, waar een gespreksbegeleider zit om iedereen welkom te heten en om kennismaking tussen de deelnemers te faciliteren.

Daarnaast zijn deelnemers tijdens de eerste fase van het burgerberaad vaak onzeker over hun eigen kennis en kunde. Een gespreksbegeleider kan dan benadrukken dat deelnemers geen expert op het onderwerp hoeven te zijn, omdat zij er zitten als 'expert' in het zijn van inwoner van het gebied. Goede gespreksbegeleiders zorgen ervoor dat deelnemers worden gefaciliteerd en vertrouwen krijgen in hun eigen democratische vaardigheden.

### Tijdens fase 2: delibereren

Als deelnemers met elkaar in gesprek gaan en beginnen met het opstellen van (concept)adviezen, speelt de gespreksbegeleider een belangrijke rol in het faciliteren van de dialoog. Als deelnemers het onderling oneens zijn, bestaat het risico dat een gesprek (onbewust) de vorm van een debat aanneemt. In dat geval wordt er niet meer goed geluisterd naar de ander, maar wordt gezocht naar een manier waarop men anderen kan overtuigen van een standpunt. Het is dan de rol van de gespreksbegeleider om het gesprek uit de debatsfeer te halen, en terug te brengen naar de dynamiek van de dialoog.

Debat	Dialoog
Strijd met argumenten	Ontmoeting en uitwisseling van ervaringen
Onpersoonlijk	Persoonlijk
Elkaar willen overtuigen	Streven naar verrijking en verdieping
Streven naar overwinning	Streven naar consensus
Selectief luisteren	Aandachtig luisteren

Tabel 3. Het verschil tussen debat en dialoog.

De gespreksbegeleider kan ook een rol spelen in het samenvatten en het op papier zetten van de uitkomsten van een gesprek. Belangrijk hierbij is dat de gespreksbegeleider dan actief bij de deelnemers ophaalt of de gegeven samenvatting op hun instemming kan rekenen.

### Tijdens fase 3: adviseren

De rol van gespreksbegeleiders wordt gedurende het burgerberaad steeds kleiner, omdat deelnemers steeds meer regie krijgen en pakken over hun eigen proces. De gespreksbegeleider is er tijdens deze laatste fase dan ook vooral om te ondersteunen waar nodig, maar neemt ook afstand als de groep er zelf goed uitkomt. Wel kan de gespreksbegeleider tijdens deze laatste bijeenkomsten – altijd vanuit een onafhankelijke positie en zonder inhoudelijk te sturen – helpen om de deelnemers het vertrouwen te geven in hun eigen kunnen en om het proces van het schrijven van de adviezen soepel te laten verlopen. Ook kan een gespreksbegeleider – zonder inhoudelijk te sturen – helpen om de adviezen te verbeteren op vorm. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het aanmoedigen van deelnemers om zo concreet mogelijk te zijn in hun formuleringen, bij de vraag te blijven, hele zinnen te gebruiken en illustratieve voorbeelden toe te voegen.

<sup>6</sup> Zie figuur 2 in hoofdstuk 7 voor een toelichting op deze fases.



## Organisatorische opties voor gespreksbegeleiding

Er zijn meerdere manieren waarop gespreksbegeleiding georganiseerd kan worden, waarbij verschillende afwegingen meespelen. Gespreksbegeleiding kan zowel intern (binnen de gemeente of provincie) als extern (via een extern bureau of vrijwilligers) worden belegd, of er kan gewerkt worden met een mix tussen deze twee varianten. In de praktijk zien we dat gemeenten en provincies hier verschillende keuzes in maken, en dat alle opties zowel voor- als nadelen kennen. In deze paragraaf gaan we dieper in op de afwegingen die hierin meespelen op het gebied van onafhankelijkheid, expertise en financiën.

### Professionele externe gespreksbegeleiders

Als gespreksbegeleiding volledig bij een extern bureau wordt belegd dat hierin gespecialiseerd is, wordt de onafhankelijkheid van het beraad en het gesprek gewaarborgd. Externe gespreksbegeleiders hebben geen belang bij bepaalde inhoudelijke uitkomsten van het burgerberaad; zij zijn expert in het bewaken van de gelijkwaardigheid tussen deelnemers en daarmee de inclusiviteit van de deliberatie. Professionele gespreksbegeleiders hebben bovendien de benodigde ervaring om moeilijkere groepen en (sterk gepolariseerde) gesprekken te begeleiden. Daarbij zijn zij vaak ook vertrouwd met verschillende werkvormen en weten zij hoe ze deze ten volle kunnen benutten en inzetten om zo het proces te ondersteunen. Het grootste nadeel aan het werken met professionele gespreksbegeleiders, is dat hier een relatief hoog prijskaartje aan hangt.

### Ambtenaren als gespreksbegeleiders

De gespreksbegeleiding kan ook bij ambtenaren worden belegd. Hierbinnen bestaan ook weer verschillende varianten. Er kan gewerkt worden met:

Ambtenaren van de desbetreffende gemeente/provincie, of van een andere gemeente/provincie in de buurt;

- Ambtenaren die werken op een afdeling die betrokken is bij het onderwerp van het burgerberaad, of ambtenaren die werken op een beleidsterrein dat op geen enkele manier inhoudelijk betrokken is bij het onderwerp van het burgerberaad;
- Ambtenaren die al ervaring hebben met gespreksbegeleiding, of (onervaren) ambtenaren die worden opgeleid (middels een training) tot gespreksbegeleider.

Het grootste voordeel van het werken met ambtenaren (uit de eigen gemeente) is dat mensen uit de gemeentelijke organisatie nauw betrokken worden bij het proces. Dat heeft een positief effect op het draagvlak van het burgerberaad binnen de ambtelijke organisatie, wat doorwerkt in hoe en na afloop van het burgerberaad uitvoering wordt gegeven aan de adviezen. Vanuit het oogpunt van de deelnemers laat gespreksbegeleiding door ambtenaren ook een bepaalde betrokkenheid vanuit de overheid zien.

Als grootste nadeel van ambtenaren als gespreksbegeleiders wordt vaak de onafhankelijkheid van het burgerberaad aangehaald. Het waarborgen van de onafhankelijkheid is belangrijk om deelnemers aan het burgerberaad het gevoel van eigenaarschap over het proces te laten ervaren. Deelnemers kunnen zich bijvoorbeeld minder vrij voelen om zich uit te spreken wanneer zij het gevoel hebben dat de gemeente of provincie (via gespreksbegeleiders) 'over hun schouder meekijkt'. Ook kunnen slechte ervaringen met de gemeente in het verleden een negatief effect hebben op het vertrouwen van deelnemers in het proces van een burgerberaad.

Een middenweg – waarbij ambtenaren van een andere afdeling (zie de praktijkcasus van de gemeente Amsterdam) of zelfs van een andere gemeente (zie de praktijkcasus van gemeente Texel) worden ingezet voor gespreksbegeleiding – kan helpen om (het vertrouwen in) de onafhankelijkheid van het burgerberaad te vergroten. Daarnaast kan worden overwogen om de geselecteerde ambtenaren een (basis)training gespreksbegeleiding aan te bieden, verzorgd door bijvoorbeeld een ervaren bureau. Op die manier kunnen ambtenaren worden opgeleid in de onafhankelijke rol die van hen wordt verwacht bij het burgerberaad en zijn de kosten voor gespreksbegeleiding relatief beperkt.

## Praktijkcasus: Gemeente Amsterdam

**Vraagstelling:** Hoe houden we de stad samen beter schoon?

**Fase:** Afronding (eerste bijeenkomst was op 4 maart 2024 en de laatste (zesde) op 15 juli 2024)

**Aantal deelnemers:** 150

**Meer informatie:** [Burgerberaad Schone Stad](#)

### Hoe heeft de gemeente Amsterdam de gespreksbegeleiding van het burgerberaad georganiseerd?

Amsterdam heeft ervoor gekozen om een deel van de gespreksbegeleiders te rekruteren uit de eigen organisatie. Daardoor was het belangrijk om extra aandacht te hebben voor hun onafhankelijkheid. Dat is vooral gewaarborgd door bij de selectie erop te letten dat de gespreksbegeleiders in hun dagelijks werk niet te nauw verbonden waren met het onderwerp van het burgerberaad. Om die reden is op voorhand besloten de medewerkers van Afval en Grondstoffen buiten de selectie plaatsen. Dat gold ook voor de collega's van Democrativering/Participatie. Later zal blijken dat er argumenten kunnen zijn om daar toch van af te wijken.

De werving voor gespreksbegeleiders verliep via het intranet van de gemeente. We zijn daarbij niet streng geweest in de eisen die we stelden aan de kandidaten. Op de oproep op intranet kwamen 33 reacties. Deze verschilden zeer in aard en omvang. Dat maakte het selecteren lastig. Doordat we niet zo specifiek waren geweest in onze uitvraag, werden we geconfronteerd met een gebrek aan informatie. Dat vereenvoudigde het maken van een keuze niet bepaald.

Gespreksbegeleiders zijn geselecteerd met vier criteria als leidraad. Behalve het eerste criterium is geen volgorde of verschillend gewicht gehanteerd.

- Wie aangaf niet op alle data beschikbaar te zijn viel af;
- Cluster/domein waar men werkzaam is. Een verwante directie is een pré, maar té verwant juist weer niet;
- Ervaringsniveau;
- Motivatie.

Met deze criteria is een groep van tien gespreksbegeleiders geselecteerd die voor 90% bleek te bestaan uit witte vrouwen met een op het oog hoog opleidingsniveau. Om meer diversiteit te bereiken, besloten we tot een tweede ronde, waarin we in zekere mate de hand gelicht hebben met het criterium van distantie tot de materie. Dat maakte het mogelijk om twee mannen aan de groep toe te voegen: een vuilniswagenchauffeur, tevens universitair student filosofie en een teamleider Reiniging van niet-westerse afkomst.

Onze geleende les: wees van tevoren zeker van de selectiecriteria die je wilt toepassen en vraag daarnaar bij de werving.

## Praktijkcasus: Gemeente Texel

**Vraagstelling:** Hoe blijft Texel voorzien van voldoende energie op de korte (2035) en lange termijn (2050)?

**Fase:** Voorbereiding (eerste bijeenkomst gepland op 5 oktober en de laatste (zesde) op zaterdag 14 december 2024)

**Aantal deelnemers:** 80 tot 100

**Meer informatie:** [Inwonersberaad Texel](#)

### Hoe heeft de gemeente Texel de gespreksbegeleiding van het burgerberaad georganiseerd?

Texel is een gemeente met een beperkt aantal inwoners, dus mensen kennen elkaar en elkaars belangen. Dit is niet erg, maar wel een gegeven. Daarom is het op Texel (wellicht nog meer dan in andere gemeenten) essentieel om transparant te zijn en zo veel mogelijk de onafhankelijkheid van het burgerberaad te organiseren. Om alle schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, kiezen wij ervoor om gespreksbegeleiders in te zetten die niet werkzaam zijn bij de gemeente Texel. We hebben daarom het initiatief genomen voor het opzetten van een regionale pool voor gespreksbegeleiders.

Texel is onderdeel van het samenwerkingsverband Kop van Noord-Holland, samen met de gemeenten Schagen, Den Helder en Hollands Kroon. Alle vier gemeenten zijn actief bezig met diverse participatievormen om inwoners te betrekken bij gemeentelijke processen en besluitvorming middels democratische vernieuwing. In Schagen is in 2024 het eerste burgerberaad georganiseerd. Ook Den Helder en Hollands Kroon oriënteren zich op een vergelijkbare vorm van burgerparticipatie.

Voor een burgerberaad van 80-100 deelnemers heb je al snel tien gespreksbegeleiders nodig. Ook voor andere participatiebijeenkomsten met grote of kleinere groepen inwoners zijn regelmatig getrainde en onafhankelijke gespreksbegeleiders nodig. Om aan deze vraag te kunnen voldoen, is besloten om een regionale pool van gespreksbegeleiders op te zetten. Hiervoor worden gespreksbegeleiders geworven onder de ambtenaren van de gemeente Den Helder en Schagen. Ook Texelse gespreksbegeleiders worden opgeleid, zodat zij beschikbaar zijn voor de regiogemeenten zodra dit nodig is.

Naast de eerdere genoemde voordelen van neutraliteit en onafhankelijkheid versterkt deze opzet het regiogevoel en de onderlinge samenwerking tussen de gemeenten. De gespreksbegeleiders worden getraind en de opgedane kennis en praktijkervaring blijft ook op langere termijn beschikbaar voor de deelnemende gemeenten. Ook financieel gezien is de investering en inzet van regionale collega's gunstiger dan de inhuur van professionele externe gespreksbegeleiders.

### Vrijwilligers als gespreksbegeleiders

Er zijn ook burgerberaden geweest waarbij vrijwilligers werden ingezet als gespreksbegeleiders. Het grootste voordeel van deze variant is dat dit de goedkoopste manier is om gespreksbegeleiding te organiseren. Een nadeel is dat de onafhankelijkheid en kwaliteit van de gesprekken minder goed gegarandeerd kan worden, zoals wordt beschreven in de praktijkcasus van de gemeente Leiden.

## Praktijkcasus: Gemeente Leiden

**Vraagstelling:** Hoe kunnen we als gemeente en bewoners sneller stappen zetten richting minder en schonere energie?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 16 september 2023 en de laatste (vijfde) op 9 december 2023)

**Aantal deelnemers:** 100

**Meer informatie:** [Burgerberaad Leiden](#)

### Hoe heeft de gemeente Leiden de gespreksbegeleiding van het burgerberaad georganiseerd?

Eén van de praktische dilemma's bij het organiseren van een burgerberaad is dat er een groot aantal gespreksleiders nodig is. Bij het burgerberaad in Leiden is gekozen om met een groep vrijwillige gespreksbegeleiders te werken van het bewonerscollectief Leidse Gesprekken. Dat maakt het Leidse burgerberaad uniek. Leidse Gesprekken klopte zelf aan bij de gemeente voor het leveren van gespreksbegeleiders voor het burgerberaad, een mooi verzoek vanuit de samenleving dat je als gemeente graag omarmt.

De gespreksbegeleiders waren verantwoordelijk voor de onafhankelijke begeleiding van de dialoog en het toewerken naar adviezen in de tafelgesprekken tijdens het burgerberaad. Werken met externe vrijwillige gespreksleiders heeft voor- en nadelen. Uit het evaluatieonderzoek van de Haagse Hogeschool blijkt dat het niet in alle gevallen lukte om die neutrale rol te vervullen. Ook waren later in het proces minder gespreksbegeleiders nodig en dat zongde soms voor teleurstellingen. Leidse Gesprekken had namelijk nieuwe gespreksbegeleiders geworven voor het burgerberaad.

De gespreksbegeleiders waren erg betrokken en bevolgen bij het burgerberaad, toonden ongelooflijk veel inzet en enthousiasme, en waren ook altijd bereid om bij de organisatie een handje te helpen. De bijvangst van deze gespreksbegeleiders is dat ze hun enthousiasme over het burgerberaad uitstralen naar de stad. Maar: van beide kanten had het verwachtingsmanagement over elkaars rol beter gekund. En de gemeente had wellicht een rol moet hebben bij de selectie van de gespreksbegeleiders, waarbij we hadden kunnen selecteren op een neutrale rol van aanzien van energietransitie.

De gespreksbegeleiders van Leidse Gesprekken hebben een cursus tot gespreksbegeleider gevolgd van een extern bureau. Voor iedere bijeenkomst werden ze gebriefd door beide voorzitters en er vond iedere zaterdag een korte stand-up plaats. De gespreksbegeleiders ontvingen €250 voor hun bijdrage aan het burgerberaad, hetzelfde bedrag als de deelnemers van het burgerberaad ontvingen.

Belangrijk om in het achterhoofd te houden, is dat het ook altijd tijd kost om gespreksbegeleiders voorafgaand aan elke bijeenkomst te brieven over het programma en hun rol tijdens de bijeenkomst. De gespreksbegeleiders moeten bijvoorbeeld uitleg krijgen over het draaiboek en de werkvormen die zijn bedacht. Oftewel: wat wordt per bijeenkomst precies van hen verwacht? Het vraagt vaak meer tijd om ambtenaren of vrijwilligers te brieven, in vergelijking met professionele gespreksbegeleiders. Daarnaast biedt het geven van een goede training vooraf niet altijd garantie voor goede begeleiding van (moeilijke) gesprekken. Professionele gespreksbegeleiders hebben vaak meer praktijkervaring en vaardigheden om op terug te vallen als het moeilijk wordt.

	Professionele externe gespreksbegeleiders	Ambtenaren als gespreksbegeleiders	Vrijwilligers als gespreksbegeleiders
<b>Voordelen</b>	Onafhankelijkheid wordt gewaarborgd.	Betrokkenheid van de gemeentelijke organisatie bij het burgerberaad.	Betrokkenheid van inwoners (buiten de deelnemersgroep om) bij het burgerberaad.
	Expertise in gespreksbegeleiding.	Contact tussen ambtenaren en de deelnemers (onderling vertrouwen).	Lage kosten.
	Hoge kwaliteit van de deliberatie.	Lagere externe kosten.	
	Kost minder tijd om te brieven.		
<b>Nadelen</b>	Hoge kosten.	Burgerberaad kan als minder onafhankelijk worden ervaren.	Onafhankelijkheid van het burgerberaad kan in het geding komen, omdat de vrijwilligers (vaak) ook inwoners zijn van de gemeente en zelf wellicht ook een opvatting hebben over het onderwerp.
	Afstand tot de lokale situatie.	Waarschijnlijk minder ervaring en vaardigheden in gespreksbegeleiding.	Waarschijnlijk minder tot geen ervaring en vaardigheden in gespreksbegeleiding.

Tabel 4. Overzicht van de voor- en nadelen van verschillende varianten van gespreksbegeleiding.

## Aantal benodigde gespreksbegeleiders

Het aantal gespreksbegeleiders dat nodig is tijdens een burgerberaad, is afhankelijk van het aantal deelnemers. Als deelnemers in groepen met elkaar in gesprek gaan, is het wenselijk om groepen te maken van zes tot twaalf deelnemers, met elk een eigen gespreksbegeleider. Over het algemeen kan worden uitgegaan van acht tot tien gespreksbegeleiders op een groep van 100 deelnemers. In de praktijk zien we vaak dat er meer gespreksbegeleiders nodig zijn in het begin en einde van het traject, en iets minder tijdens de informatiefase (bijvoorbeeld tijdens excursies).

# Hoofdstuk 5

## Loting, selectie en uitnodigingen

In dit hoofdstuk beschrijven we het proces van de loting en de selectie van de deelnemers van het burgerberaad. Hoe ziet het lotingsproces eruit en welke stappen moet je doorlopen? Hoe kom je tot een groep deelnemers die een goede afspiegeling vormt van het land, de provincie of de gemeente? En hoe zit het met privacy? In dit hoofdstuk geven we richtlijnen voor lotingscriteria en privacy, en schetsen een aantal aandachtspunten voor een goede uitnodigingsbrief en andere communicatie tijdens het lotingsproces.

### Basisprincipes loting

Eén van de onderscheidende kenmerken van een burgerberaad is dat de groep deelnemers wordt samengesteld aan de hand van een gewogen loting. Het doel van de loting is om een groep (mini-publiek) samen te stellen die een goede afspiegeling vormt van een bepaalde populatie (de bevolking van een land, provincie of gemeente; het maxi-publiek). Dit betekent dat de groep deelnemers divers is, met verschillende achtergronden en inhoudelijke standpunten ten opzichte van het vraagstuk. Een belangrijk basisprincipe bij burgerberaden is het streven naar een (representatieve) afspiegeling van de gemeente/provincie bij het loten van de deelnemers.

#### Representativiteit: lotingscriteria en tweetrapsloting

Het samenstellen van een perfect representatieve groep is onmogelijk in een loting. Het uitgangspunt is dan ook om een groep samen te stellen waarin zoveel mogelijk inwoners zich herkennen. Bij het ontwerp van de loting is het goed om na te denken op basis van welke kenmerken de deelnemersgroep minimaal een afspiegeling moet zijn van de samenleving en wat passend is voor het vraagstuk van het burgerberaad.

Bij het streven naar een minimale afspiegeling van de samenleving, moet worden nagedacht over het selecteren van de juiste lotingscriteria. Dit zijn de criteria op basis waarvan een gewogen loting wordt getrokken. Denk hierbij aan lotingscriteria zoals gender, leeftijd, opleidingsniveau, postcodegebied en houding ten aanzien van het vraagstuk. Deze lotingscriteria zijn belangrijk om ervoor te zorgen dat de groep een goede afspiegeling vormt van de inwoners van het gebied en verschillende perspectieven worden vertegenwoordigd in het burgerberaad. Hierbij is het belangrijk om lotingscriteria te kiezen die relevant zijn voor de diversiteit van de groep (denk aan leeftijd, gender, opleidingsniveau) en voor het onderwerp van het burgerberaad. Voor een burgerberaad over wonen is of je in een woonhuis of een huurhuis woont bijvoorbeeld een relevant lotingscriteria. Het is belangrijk dat er data beschikbaar zijn over deze lotingscriteria voor het hele gebied, zodat de deelnemersgroep een goede afspiegeling vormt van de grotere gemeenschap. De meeste burgerberaden werken met drie tot vijf lotingscriteria. Daarbij geldt: hoe meer lotingscriteria, hoe lastiger het is om een gewogen loting uit te voeren. Meer criteria kan, maar dan moet de groep potentiële deelnemers (veel) groter zijn, wat ook meer kosten met zich meebrengt. Naast de gewogen loting met lotingscriteria is het ook mogelijk om ter controle variabelen te hanteren. Dit zijn variabelen waar je niet op loot, zoals de lotingscriteria, maar waarmee je kunt controleren of de deelnemers uit de gewogen loting daadwerkelijk verschillend en divers zijn.





## Het proces van tweetrapsloting

Een manier om te loten op basis van geselecteerde lotingscriteria – en om zo dus een ‘representatieve’ groep deelnemers te selecteren – is tweetrapsloting.

### Stap 0

Voorafgaand aan de eerste loting kan een gemeente ervoor kiezen om een brede publiekscampagne op te zetten binnen de gemeente. Door middel van deze campagne worden zoveel mogelijk mensen geïnformeerd over het instrument burgerberaad en geënthousiasmeerd om zich aan te melden indien ze een uitnodigingsbrief ontvangen tijdens stap 1 van de loting. Denk hierbij aan het verspreiden van flyers, het ophangen van posters door de stad, het plaatsen van berichten in lokale media en op verschillende sociale mediaplatforms.

Tijdens deze stap kunnen er ook gerichte wervingsacties worden ondernomen, zoals het inzetten van plaatselijke netwerken (via bijvoorbeeld buurthuizen of -initiatieven) om groepen die zich doorgaans minder opgeven voor dergelijke participatietrajecten aan te moedigen deel te nemen. Dit kan ook door op straat/de plaatselijke markt te gaan staan in bepaalde wijken/gebieden om gericht te werven.

### Stap 1

Een aselecte gestratificeerd steekproef variërend van 7.000 - 10.000 inwoners wordt getrokken uit het Basisregister Persoonsgegevens (BRP) of het Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Deze 7.000 - 10.000 gelote inwoners van (meestal) 16 jaar en ouder ontvangen een uitnodigingsbrief met de vraag of ze willen deelnemen aan het burgerberaad.<sup>7</sup> In de brief wordt men gevraagd om zich te registreren voor de tweede lotingsronde.

Gemiddeld versturen gemeenten 10.000 uitnodigingsbrieven. Dit aantal is afhankelijk van het responspercentage binnen het gebied. Is het responspercentage bij gemeentelijke/provinciale participatietrajecten redelijk hoog? Dan kunnen er ook minder uitnodigingsbrieven worden verstuurd. Ook andere factoren spelen hierin mee. Zoals de aantrekkingskracht van het onderwerp van het burgerberaad, en de populatie van het gebied.

In binnen- en buitenland zien we dat de respons op een uitnodigingsbrief gemiddeld 3-10% is.<sup>8</sup> Hierbij geldt ook: hoe groter de reacties op de uitnodiging, hoe makkelijker stap 2 van de loting kan worden uitgevoerd. Voor stap 1 van de loting zijn er twee mogelijkheden:

- **Voorkeur: loting stap 1 op basis van Basisregistratie Personen (BRP)**

Dit betekent dat er een steekproef wordt getrokken uit het BRP en de uitnodigingsbrieven op persoonsnaam worden verstuurd. De gemeente (afdeling BRP) trekt een random steekproef van bijvoorbeeld 10.000 inwoners (ouder dan 16) uit het BRP. Deze gegevens worden vervolgens geanonimiseerd aangeleverd bij de externe partij die de loting uitvoert. De externe partij zorgt voor een aanmeldsysteem en vragenlijst waar deelnemers terecht komen na het scannen van een unieke (QR-)code in de uitnodigingsbrief. Op basis van de resultaten van deze vragenlijst wordt stap 2 van de loting uitgevoerd. Deze optie vereist een nauwe samenwerking met de gemeentelijke afdeling BRP, en een verwerkersovereenkomst tussen de externe partij die de loting begeleidt en de gemeente.

- **Alternatief: loting stap 1 op basis van Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)**

Op woonadres ontvangt een willekeurige groep huishoudens een uitnodigingsbrief om deel te nemen aan het burgerberaad. Dit betekent dat een steekproef wordt getrokken uit het BAG en de uitnodigingsbrieven alleen op adres kunnen worden verstuurd en niet op naam. Hier kleven een aantal voor- en nadelen aan. Het nadeel is dat mensen niet op naam, maar op adres een uitnodiging ontvangen. Uit ervaring weten we dat dit een respons-verlagend-effect oplevert. Bovendien resulteert dit in een response-bias omdat iedereen die op het aangeschreven adres woont, kan reageren op de uitnodiging. In de praktijk resulteert dit vaak in een oververtegenwoordiging van mannen boven de 50 jaar. Dat is niet wenselijk. Bij uitnodigingen op naam is dit effect beperkt. Een voordeel is dat het BAG een database is waar geen persoonsgebonden informatie in staat. Dit betekent dat het BAG laagdrempeliger is om te gebruiken voor dergelijke lotingsprocessen, omdat er minder strenge privacy-eisen aan worden gesteld.

<sup>7</sup> Vaak wordt gekozen voor een leeftijdsgrens van 16 jaar. Bij sommige burgerberaden (vaak over het klimaat) wordt bewust gekozen om daarvan af te wijken, zodat de generatie van de toekomst mee kan denken over het klimaatvraagstuk. Voor deelnemers onder de 16 jaar is er wel meer overleg met en toestemming nodig van ouders en voogden.

<sup>8</sup> Citizens' assemblies and panels on the rise: catching the deliberative wave. (z.d.).

<https://www.govocal.com/blog/citizens-assemblies-and-panels-on-the-rise-catching-the-deliberative-wave>



## Stap 2

Naar aanleiding van de uitnodigingsbrief kunnen inwoners zich aanmelden om mee te doen aan de tweede lotingsronde. Via een unieke (QR-)code opgenomen in de uitnodigingsbrief komen inwoners terecht bij een vragenlijst. Via de vragenlijst wordt extra informatie opgevraagd bij inwoners. Deze vragen vormen de lotingscriteria op basis waarvan een tweede gewogen loting wordt uitgevoerd. In deze vragenlijst kan bijvoorbeeld worden gevraagd naar opleidingsniveau, als dit een lotingscriterium is voor de gewogen loting. Op deze manier weten we de verdeling van de respondenten en kan er een gewogen loting uitgevoerd worden waarin we de daadwerkelijke verdeling van de populatie als basis nemen. De uitkomst van deze tweede stap is de definitieve groep deelnemers.

Bij veel gemeentelijke of provinciale burgerberaden wordt gestreefd naar een uiteindelijke groep van ongeveer 75-150 deelnemers. Voor kleinere gemeenten of een strakker ingekaderd vraagstuk is het ook mogelijk om met een groep van 45-50 deelnemers te werken. Maar er kan ook worden gekozen voor zoveel mogelijk deelnemers.

## Uitvoering van de loting

De loting kan door verschillende partijen worden uitgevoerd. Hieronder zijn twee scenario's geschetst die vaak worden toegepast.

### Gemeentelijke afdeling onderzoek en statistiek

Een gemeente kan ervoor kiezen om het gehele lotingsproces zelf uit te voeren. Dan is het wel noodzakelijk dat de gemeente een afdeling heeft met de juiste kennis en expertise om een proces van gewogen loting uit te voeren. De loting vormt de ruggengraat van het burgerberaad en moet daarom goed worden uitgevoerd. Daarbij kan het helpen om van tevoren een lotingsaanpak op te stellen waarin elke stap nader wordt uitgewerkt. Op deze manier kan de loting worden verantwoord als hier vragen over komen.

Daarnaast is het raadzaam om de projectleider van het burgerberaad te betrekken bij de (voorbereiding van de) loting. Vaak kan er tijdens het lotingsproces (met name bij stap 2) ook al wat extra informatie worden uitgevraagd die van belang is voor de organisatie en de begeleiding van de bijeenkomsten. Denk hierbij aan een behoefte aan vertalingen, kinderopvang of andere mentale en fysieke hulpmiddelen. Het teamlid dat verantwoordelijk is voor de praktische organisatie, kan hierover adviseren.

### Externe partij

Er is een aantal partijen dat een loting kan uitvoeren met behulp van een speciale lotingstool. Dan wordt het (grootste deel van het) lotingsproces uit handen genomen.

## Praktijkcasus: Gemeente Amsterdam

**Vraagstelling:** Hoe houden we de stad samen beter schoon?

**Fase:** Afronding (eerste bijeenkomst was op 4 maart 2024 en de laatste (zesde) op 15 juli 2024)

**Aantal deelnemers:** 150

**Meer informatie:** [Burgerberaad Schone Stad](#)

### Hoe heeft de gemeente Amsterdam de loting gedaan?

Aan het burgerberaad in Amsterdam konden zowel bewoners als ondernemers uit Amsterdam deelnemen. Voor de bewoners is een gestratificeerde steekproef getrokken op basis van selectiecriteria die beschikbaar zijn in het Basisregister Personen (BRP). Er is rekening gehouden met leeftijd (vanaf 16 jaar), geslacht, stadsdeel en type woning (huur/koop). De steekproef sloot daarbij steeds aan bij de samenstelling van Amsterdam. Voor het selecteren van de ondernemers is een gestratificeerde steekproef getrokken op basis van selectiecriteria die beschikbaar zijn in het Landelijk Informatiesysteem Arbeidsplaatsen (LISA). Het gaat om een selectie van sectoren die naar inschatting vaker te maken hebben met bedrijfsafval. Het is niet bekend hoeveel van de geselecteerde ondernemers in Amsterdam wonen. Alleen ondernemers uit Amsterdam kunnen deelnemen aan het burgerberaad schone stad. Deze selectie is tot op zekere hoogte representatief, namelijk voor zover het de genoemde gegevens betreft.

Uit de groep van 623 Amsterdammers die zich heeft aangemeld (en die bij aanmelding nog een aantal aanvullende gegevens heeft verstrekt) is, geanonimiseerd, een groep van 150 deelnemers vastgesteld die een vrijwel exacte afspiegeling vormt van de bevolking van Amsterdam. Voor details over de afspiegeling kan de tabel op de internetpagina van de gemeente Amsterdam worden geraadpleegd.

Bij het selecteren van ondernemers ging de voorkeur uit naar ondernemers die te maken hebben met bedrijfsafval. Voor beide kenmerken geldt dat niet bekend is hoe groot de groepen in werkelijkheid zijn. Amsterdam telt ongeveer 506.000 huishoudens en 153.000 (ondernemings-)vestigingen. Dat betekent dat op 23% van de Amsterdamse adressen een onderneming zit. Van de deelnemers aan het burgerberaad heeft 21% een onderneming, waaronder 12% die te maken heeft met bedrijfsafval. De deelnemers hebben op het inschrijvingsformulier zelf aangegeven of ze wel of niet met bedrijfsafval te maken hebben.

Ondernemers kunnen uitgenodigd zijn omdat ze in de steekproef van de bewoners zaten of omdat ze in de steekproef van de ondernemingen zaten. Voor het trekken van de steekproef van de ondernemingen kan gebruik gemaakt worden van de SBI-code, die de branche van een bedrijf beschrijft, waarmee bedrijven staan ingeschreven bij de kamer van koophandel. De steekproef is getrokken onder ondernemingen waarbij ingeschat is dat de kans reëel is dat de onderneming zelf bedrijfsafval creëert of actief is in afval(reductie). De SBI-codes zijn hier te vinden.

## Praktijkcasus: Gemeente Borsele

**Vraagstelling:** Wat zijn de voorwaarden voor de komst van de grootschalige energieprojecten?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 6 juni 2023 en de laatste (vijfde) op 24 oktober 2023)

**Aantal deelnemers:** 100

**Meer informatie:** [Burgerberaad Borselse Voorwaarden](#)

### Hoe heeft de gemeente Borsele de loting gedaan?

De gemeente Borsele is een belangrijke locatie voor landelijke energieprojecten. Het vorige en het huidige kabinet hebben Borsele aangewezen als voorkeurslocatie voor twee nieuwe kerncentrales. Daarnaast komen er windparken op zee, een hoogspanningsstation en opslagfaciliteiten voor ammoniak, waterstof en een LNG-terminal. Hoewel de gemeente Borsele niet beslist over de komst van deze projecten, willen we wel maximale invloed uitoefenen op hoe deze projecten worden gerealiseerd. Daarom besloot de gemeenteraad in april 2023 om samen met 100 inwoners voorwaarden op te stellen voor deze energieprojecten.

Er is gekozen om 100 inwoners in te loten voor het burgerberaad, omdat de impact van de energieprojecten op de leefomgeving groot is. We vonden het daarom belangrijk om een representatieve groep van de bevolking hierbij te betrekken.

Nadat was besloten om met 100 inwoners te werken, is gezocht naar een onafhankelijke partij om dit proces te begeleiden. Al snel kwamen we uit een extern bureau, dat een effectieve lotingstool heeft ontwikkeld voor burgerberaden. Samen met het bureau stelden we de criteria voor de loting vast: gender, woonplaats en leeftijd. Het bureau adviseerde ons om niet te veel criteria te gebruiken, omdat dit de loting – en het streven naar representativiteit – bemoeilijkt.

De gemeente Borsele bestaat uit vijftien kernen en telt 22.000 inwoners. Om een groep van 100 inwoners te kunnen inloten, moesten we alle huishoudens een oproep sturen. In april 2024 kregen alle huishoudens in Borsele dan ook een flyer met een oproep. We riepen ouders op om ook hun kinderen vanaf 16 jaar te laten deelnemen. De aanmeldingen kwamen binnen, maar na een paar dagen ging het minder snel. Vooral inwoners van middelbare leeftijd meldden zich minder aan. Daarom mailden we alle scholen met het verzoek om ouders te vragen zich op te geven. Hierdoor steeg het aantal aanmeldingen weer. In mei 2024 konden we uit 366 aanmeldingen een loting doen, waarbij we aan alle criteria voldeden.

Achteraf gezien hadden we misschien ook politieke voorkeur als criteria kunnen toevoegen. De balans in de groep was goed, maar dit had het wellicht nog beter gemaakt.

## Lotingscriteria en privacy

Tijdens het lotingsproces moet er goed worden omgegaan met de privacy van inwoners en deelnemers. Voor de uitvoering van stap 2 van de loting is het belangrijk om een privacyverklaring op te stellen. De extra informatie die tijdens stap 2 van de loting wordt opgehaald via de vragenlijst leveren inwoners zelf aan. Bij het aanleveren van de aanvullende gegevens, geven deelnemers ook toestemming voor het gebruik van deze gegevens voor de loting van het burgerberaad. Het is belangrijk dat er in een privacyverklaring uiteen wordt gezet hoe er met deze gegevens wordt omgegaan.

Daarnaast speelt privacy een grote rol in de lotingscriteria op basis waarvan stap 2 van de loting wordt uitgevoerd. Niet alle gegevens mogen namelijk zomaar worden uitgevraagd. In het gegevensbeschermingsrecht (specifiek: de AVG) is sprake van een aantal categorieën 'bijzondere persoonsgegevens'. Dit gaat onder meer om informatie waaruit iemands 'ras, etnische afkomst of politieke opvattingen' blijkt. Maar het gaat bijvoorbeeld ook over medische informatie, of iemand lid is van een vakbond, en religieuze of levensbeschouwelijke opvattingen. Zie voor een volledige opsomming van bijzondere persoonsgegevens [de website van AP](#).

De verwerking van deze bijzondere persoonsgegevens is verboden, tenzij de verwerker zich kan beroepen op een wettelijke uitzondering. Zoals uitdrukkelijke toestemming. Dit kan het geval zijn bij een burgerberaad, maar het is zeer uitzonderlijk om deze gegevens uit te vragen. Bovendien zijn er bij het verwerken van bijzondere persoonsgegevens aangescherpte beveiligingseisen nodig en kleven er politieke en maatschappelijke risico's aan het uitvragen en verwerken van bijzondere persoonsgegevens. De kans dat er maatschappelijke onrust ontstaat als een overheid bij het voorbereiden van loting bijzondere persoonsgegevens uitvraagt, is aanzienlijk.

Gezien bovenstaande redenen, zijn dit in het kort de belangrijkste stappen voor het bepalen van de lotingscriteria:

- Voor vrijwel ieder vraagstuk is het relevant om te loten op leeftijd, gender en geografische spreiding. Op basis van deze criteria kan er al een diverse groep worden samengesteld;
- Met name de lotingscriteria geografische spreiding is daarbij interessant, omdat deze in veel gemeenten en provincies een proxy is voor een aantal andere eigenschappen, zoals opleiding, migratie- en culturele achtergrond, en politieke opvattingen;
- In sommige gevallen is het passend om een extra, vierde lotingscriterium toe te voegen, om tot een passende samenstelling van de groep te komen voor een bepaalde populatie of vraagstelling. Dat kan bijvoorbeeld gaan over opleidingsniveau, woonsituatie of de opvatting over het vraagstuk. Dit zijn geen bijzondere persoonsgegevens.
- Als je tot een goede loting kan komen, met gebruik van minder ingrijpende (gevoelige) persoonsgegevens, kies hier dan voor. Zo minimaliseer je het gebruik van privacygevoelige informatie en geef je invulling aan het '[subsidiariteitsbeginsel](#)'.
- In geen geval is het raadzaam om te loten op bijzondere persoonsgegevens, zoals migratieachtergrond, culturele achtergrond, politieke en levensbeschouwelijke opvattingen.

## Uitnodigingsbrief en communicatie tijdens loting

In een uitnodigingsbrief komen in grote lijnen de volgende elementen terug:

- Persoonlijke aanhef;
- Introductie en uitleg waarom de inwoner deze uitnodiging ontvangt;
- Korte uitleg over het instrument burgerberaad;
- De vraag die centraal staat tijdens het burgerberaad;
- Data en tijden van de bijeenkomsten;
- Instructies om aan te melden;
- Link naar website, e-mailadres en telefoonnummer waar inwoners naar kunnen mailen of bellen als ze vragen hebben of hulp nodig hebben bij hun aanmelding;
- Bij een gemeentelijk burgerberaad wordt de brief vaak ondertekend door de verantwoordelijk wethouder of de burgemeester. Bij provincies kan dit bijvoorbeeld de commissaris van de Koning zijn.

Hieronder een aantal aandachtspunten voor de uitnodigingsbrief en communicatie tijdens de loting:

- Denk van tevoren hoe het burgerberaad in de communicatie wordt gepresenteerd. Wordt het burgerberaad als aparte organisatie gepresenteerd, bijvoorbeeld met een eigen huisstijl? Of als (onafhankelijke) organisatie binnen de gemeente of provincie, waarbij de huisstijl van de gemeente/provincie wordt overgenomen? Het laatste is meer herkenbaar, het eerste komt meer onafhankelijk over.
- Zorg voor een goede en wervende uitnodiging die op B1-taalniveau is geschreven.
- Neem de data en tijden van de bijeenkomsten al in de uitnodigingsbrief op en communiceer duidelijk dat het de bedoeling is dat deelnemers bij alle bijeenkomsten aanwezig zijn. Op deze manier kunnen mensen – voordat ze zich opgeven – al een agendacheck doen.
- Sommige gemeenten/provincies kiezen ervoor om een aparte flyer bij te voegen waarin het concept burgerberaad visueel wordt uitgelegd.
- Zet voordat de uitnodigingen worden verstuurd een aparte e-mailbox en telefoonlijn op, waar inwoners naar kunnen mailen of bellen als ze vragen hebben of hulp nodig hebben met hun aanmelding.

- Zorg ervoor dat er een openbare website is ingericht waar inwoners meer informatie kunnen vinden over het burgerberaad voordat de uitnodigingen worden verstuurd. In de uitnodiging kan worden doorverwezen naar deze link als inwoners meer informatie willen over het burgerberaad. Op deze pagina kan je bijvoorbeeld een korte Q&A opnemen of een explainer video over het burgerberaad plaatsen.
- Niet iedereen is beheerst de Nederlandse taal goed genoeg om een Nederlandstalige uitnodigingsbrief te kunnen lezen. Het kan daarbij helpen om de brief in verschillende talen te vertalen en deze online beschikbaar te maken. Onderaan de brief kan er via een QR-code worden doorverwezen naar deze vertalingen.
- Neem genoeg tijd voor het opstellen en versturen van de uitnodigingsbrief. Wanneer de brief niet intern, maar door een drukker worden gedrukt, kan dit tot twee weken duren. Ook het drukken van de enveloppen kan langer duren. Daarnaast kan de tijd tussen het versturen van de brieven (in grote oplage) en het ontvangen van de brieven tot twee weken duren. Houd er daarom rekening mee dat de periode tussen opstellen van de brief en het moment dat de brief op de deurmat ligt ongeveer vier weken duurt.
- Communiceer duidelijk dat er in twee stappen wordt geloot en dat een aanmelding op basis van de uitnodiging niet betekent dat mensen automatisch zijn ingeloot.
- Vraag in het aanmeldformulier in de tweede stap van de loting niet alleen naar lotingscriteria, maar ook naar contactgegevens (mailadres en telefoonnummer). Je wilt inwoners immers laten weten of ze definitief zijn in- of uitgeloot.

## Deelnemersaantallen door de tijd

Ervaring uit burgerberaden van de pilotgemeenten leert dat er altijd deelnemers zijn die wel worden ingeloot, maar uiteindelijk niet komen opdagen tijdens de bijeenkomsten en waar je in sommige gevallen ook geen contact meer mee krijgt. Deze no-show groep bestaat meestal uit 10-20% van het aantal ingelote deelnemers. Bij het bepalen van het gewenste definitieve deelnemersaantal is dit een overweging om rekening mee te houden. Bijvoorbeeld, als het gewenste definitieve deelnemersaantal 100 is, dan is het goed om 120-150 mensen in te loten. Of bij een gewenst deelnemersaantal van 50, kan je ervoor kiezen om 70 mensen in te loten. Maar, bijvoorbeeld vanwege beperkte financiële middelen, kan het ook een bewuste keuze zijn om dit niet te doen.

Daarnaast zullen er gedurende het proces mensen afvallen vanwege andere verplichtingen, ziekte, of afgenomen interesse. Tijdens de burgerberaden in de pilotgemeenten blijkt dat dit vaak ook een groep is van ongeveer 20%. Maar we weten ook: de meeste deelnemers komen – in het geval van vijf bijeenkomsten – wel bij minimaal drie of vier bijeenkomsten opdagen. De no-show van een burgerberaad is ten opzichte van andere participatiemethodes relatief laag. Eén van de lessen uit de pilot is dat invloed van deelnemers op het proces een belangrijke factor is om aangehaakt te blijven en om de no-show zo laag mogelijk te houden.

Het is handig om bij elke bijeenkomst de aanwezigheid van deelnemers te registreren. Op deze manier kan je zien wie zich vooraf wel of niet heeft afgemeld. Het is aan te raden om deelnemers die zonder afmelding afwezig waren of al twee bijeenkomsten achter elkaar gemist hebben, achteraf te contacteren via een mailtje, telefoontje, of een Whatsapp-berichtje. De ervaring leert dat persoonlijk contact helpt om deelnemers betrokken te houden bij het proces en om de opkomst te verhogen. De registratie maakt het ook mogelijk om gedurende het proces te bewaken of de groep deelnemers, ondanks de afvallers, nog wel een goede afspiegeling vormt van de brede samenleving en er niet een bepaalde groep is oververtegenwoordigd onder de deelnemers die afhaken.

# Hoofdstuk 6

## Betrekken van het maxi-publiek

Bij burgerberaden spreken we vaak van een maxi- en mini-publiek. Binnen de context van het burgerberaad bestaat het mini-publiek uit de gelote groep deelnemers. Het maxi-publiek bestaat uit de rest van de inwoners van het gebied die niet deelnemen aan het burgerberaad. Hoe betrek je dit publiek bij het burgerberaad? Welke doelen en uitdagingen komen hierbij kijken? En hoe zorg je voor een goede balans tussen transparantie naar de buitenwereld en een mate van vertrouwelijkheid voor de deelnemers? In dit hoofdstuk geven we een aantal concrete handvatten die kunnen helpen bij het maken van deze afwegingen.

## Het doel van betrekken van het maxi-publiek

Het betrekken van het maxi-publiek is belangrijk. Voor, tijdens en na het proces. Het zorgt ervoor dat inwoners die niet deelnemen aan het burgerberaad op de hoogte zijn van het proces. De opbrengsten van een burgerberaad raken immers niet alleen de deelnemers, maar alle inwoners van dat gebied. Dan is het van belang dat de rest van de gemeenschap op de hoogte is van hoe de uitkomsten tot stand zijn gekomen, of daar in ieder geval de kans toe heeft gekregen. Op die manier is de kans groot dat de adviezen van het burgerberaad als legitiem worden gezien door het maxi-publiek en dus op meer draagvlak kunnen rekenen in de brede samenleving. Het betrekken van het maxi-publiek is echter niet makkelijk of vanzelfsprekend. Doorgaans is de interesse onder het bredere publiek voor burgerberaden niet bijzonder hoog. Het is daarom belangrijk vooraf vast te stellen met welk doel het burgerberaad het brede publiek betreft: enkel om te informeren, of ook om mensen van buiten actief te laten bijdragen.

## Verhouding tussen transparantie en vertrouwelijkheid

De grootste uitdaging bij het betrekken van het maxi-publiek is de balans tussen transparantie en vertrouwelijkheid. Voor de bredere samenleving is het van belang dat er zoveel mogelijk inzicht wordt gegeven in het proces en de inhoud van het burgerberaad. Tegelijkertijd gaan de deelnemers van het burgerberaad een groepsproces door, waarin het essentieel is dat er een bepaalde mate van vertrouwelijkheid is. Deelnemers moeten zich volledig vrij en veilig voelen om hun ideeën en meningen te delen en uit te wisselen met anderen. Zonder zich daarbij genemd te voelen door invloeden van buitenaf.

Dit zijn twee tegenstrijdige belangen die moeilijk zijn om met elkaar te verenigen. Een helpende richtlijn hierbij is om de deelnemers van het burgerberaad eigenaarschap te geven over hun eigen proces. Het burgerberaad kan zelf beslissen over de mate waarin het maxi-publiek wordt betrokken tijdens de bijeenkomsten en het proces. Waarbij open communiceren over de voortgang van het proces als essentieel kan worden beschouwd; een minimale vorm van betrokkenheid van het maxi-publiek om in ieder geval te organiseren. Het maxi-publiek actief betrekken bij de rest van het beraad – in welke mate en vorm dan ook – kan dan vervolgens als uitbreiding hierop worden beschouwd. Waarbij de balans tussen transparantie en vertrouwelijkheid altijd in de gaten wordt gehouden.

## Welke opties zijn er?

Er is een aantal keuzes die te maken als het gaat om het betrekken van de bredere samenleving. In deze paragraaf worden die per fase besproken.

### Vooraf

Het betrekken van het maxi-publiek bij het burgerberaad begint al voordat de uitnodiging voor deelname aan het beraad is verstuurd. In deze fase is het belangrijk om te focussen op het informeren van de brede samenleving. Bijvoorbeeld door middel van een (grootschalige) publiekscampagne. Op deze manier worden zo veel mogelijk mensen geïnformeerd over het instrument burgerberaad, waarover het beraad gaat, hoe het wordt gefinancierd, hoe de groep deelnemers wordt geloot en wat er gaat gebeuren met de uitkomsten. Daarnaast worden inwoners aangemoedigd om zich aan te melden als ze een uitnodiging ontvangen.

Daarnaast kan het maxi-publiek bij deze fase ook al actief worden betrokken bij het burgerberaad. Bijvoorbeeld door de brede samenleving een kans te geven om mee te denken over de vraag die wordt gesteld aan het burgerberaad. Of om de vraag breed te toetsen onder inwoners, bijvoorbeeld met behulp van een online gesprekstool. Daarnaast kunnen burgers en andere stakeholders vooraf suggesties doen voor onderwerpen of thema's die kunnen worden meegegeven als input aan het burgerberaad. Hoe deze voorstellen en suggesties worden verwerkt in de adviezen, is uiteindelijk aan het burgerberaad zelf.

## Praktijkcasus: Gemeente Roosendaal

**Vraagstelling:** Schaa sprong/kwaliteitssprong – een beter Roosendaal voor alle Roosendalers. Wat is jouw advies aan ons?

**Fase:** Afronding

**Aantal deelnemers:** -

**Meer informatie:** [Kwaliteitssprong Roosendaal](#)

### Hoe heeft de gemeente Roosendaal een online gesprekstool ingezet?

In Roosendaal hebben we (nog) geen burgerberaad georganiseerd, maar we hebben wel 'Het Gesprek' georganiseerd: een participatievorm waarbij inwoners (zowel online als fysiek) konden aangeven wat zij belangrijk vinden voor de kwaliteitssprong van Roosendaal.

In drie digitale rondes is uitvraag gedaan naar de toekomst van Roosendaal. We organiseerden drie online dialogen met inwoners en gebruikers van de gemeente over de stad, dorpen, buurtschappen en het buitengebied. De vragen focusten op levenskwaliteit, dilemma's en wijkdetails. Deelnemers konden hierbij elkaars antwoorden online becommentariëren en rangschikken zodat de beste (en slechtste) antwoorden boven kwamen en polarisatie werd uitgefilterd.

Hierbij maakte Roosendaal gebruik van de innovatieve tool van Transitie Focus, die een significante bijdrage aan het traject heeft geleverd. De optie om eigen antwoorden te geven en in een vervolgronde de feedback van anderen te zien, had een verrijkend effect. Mensen werden op andere zienswijzen gewezen, en polarisatie kreeg geen kans omdat de meest extreme antwoorden weggestemd werden. De inwoners die hebben meegedaan, gaven aan graag blijvend betrokken te zijn. We kunnen dit instrument bovendien ook op andere onderwerpen inzetten binnen de gemeente. Daarnaast zouden de opbrengsten als startpunt kunnen dienen voor een toekomstig burgerberaad.



### Tijdens

Tijdens de bijeenkomsten is het raadzaam om het maxi-publiek actief op de hoogte te houden van het proces om te voorkomen dat het burgerberaad een black box wordt. Tijdens het proces kiezen veel burgerberaden ervoor om niet te communiceren over de inhoud van het burgerberaad. Denk hierbij aan de inhoud van de gesprekken in kleinere groepen, en de voorlopige adviezen. Wel wordt er vaak zo veel mogelijk transparantie na gestreefd over het proces. Denk aan regelmatige updates over de bijeenkomsten met beeldmateriaal zoals foto's en video's. Bijvoorbeeld in de vorm van een (online) nieuwsbrief. In veel gevallen worden deelnemers betrokken bij de hierin te maken keuzes. Bijvoorbeeld door aan het burgerberaad voor te leggen hoeveel er (inhoudelijk) gedeeld kan worden met de buitenwereld tijdens de bijeenkomsten.

De media spelen een belangrijke rol bij de mate waarin het burgerberaad leeft bij het maxi-publiek. Het is raadzaam om van tevoren goed na te denken over de rol van de pers tijdens het burgerberaad. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen om de media te betrekken bij een aantal bepalende momenten, zoals de eerste en laatste bijeenkomst van het burgerberaad. Daarnaast is het belangrijk dat de aanwezigheid van pers tijdens bijeenkomsten de vertrouwelijkheid van het burgerberaad niet verstoort. Het kan bijvoorbeeld helpen om vooraf duidelijke afspraken te maken met aanwezige journalisten over wat er wel en niet tijdens het proces over het burgerberaad gecommuniceerd mag worden. Aanwezigheid van pers is ook weer een vraag die goed kan worden voorgelegd aan het burgerberaad zelf.

Verder kan het maxi-publiek actief worden betrokken tijdens de bijeenkomsten. In de praktijk gebeurt dit (nog) niet zo vaak, maar er zijn enkele voorbeelden waarbij het maxi-publiek tijdens de bijeenkomsten actief wordt geraadpleegd. Zoals bijvoorbeeld in Rotterdam.

## Praktijkcasus: Gemeente Rotterdam

**Vraagstelling:** Wat moet Rotterdam met en voor Rotterdammers nu verder doen om de klimaatdoelen te behalen?

**Fase:** Uitvoering (eerste bijeenkomst was op 16 april 2024 en de laatste (zesde) op 21 september 2024)

**Aantal deelnemers:** 100

**Meer informatie:** [Burgerberaad Rotterdam](#)

### Hoe heeft de gemeente Rotterdam het maxi-publiek betrokken bij het burgerberaad?

In het betrekken van het maxi-publiek van het burgerberaad hebben we van tevoren een aantal overwegingen in kaart gebracht die we als gemeente belangrijk vonden:

- Het burgerberaad moet in een veilig 'gesloten' proces kunnen leren en beraden.
- Tegelijkertijd laat onderzoek zien dat een burgerberaad meer legitimiteit heeft als het goed kenbaar is gemaakt bij de rest van de stad.
- Hoe haal je wel input op uit de stad, zonder het burgerberaad te overladen met ongefilterde en ongeorganiseerde ideeën?
- Hoe kan je het burgerberaad zelf ook inzetten richting de rest van de stad om bekendheid te geven aan de stad.
- Een burgerberaad is een groep die namens de stad spreekt, maar als de rest van de stad niet weet dat er een burgerberaad is en dat er een groep namens hen spreekt, heb je dan wel een goed burgerberaad?
- Een burgerberaad over klimaat biedt juist kansen om breder in de stad en met de stad het gesprek te voeren over klimaat. Hoe kan een burgerberaad dus agendazettend zijn voor een grotere maatschappelijke dialoog?
- Hoe kan je het maxipubliek al aanhaken op het burgerberaad, terwijl het beraad nog niet begonnen is en nog bijna niemand weet wat überhaupt een burgerberaad is en wat ze eraan hebben?

Vanuit al die overwegingen en dilemma's hebben we er in Rotterdam voor gekozen om het maxi-publiek actief op te zoeken. Daarbij hebben we twee lijnen:

1. Bekendheid en informatie vanuit burgerberaad richting maxipubliek via een campagne, met onder andere een nieuwsbrief en posts op sociale media. Op die manier houden we het maxi-publiek geïnformeerd.
2. Actieve programmering om maxi-publiek mee te laten doen en denken. Dat was aan de start van het burgerberaad een campagne met de oproep aan het maxi-publiek om ideeën aan te leveren voor de excursies. En in de zomer organiseren we straatgesprekken. Het burgerberaad gaat dan input ophalen bij Rotterdammers die zij kunnen gebruiken om hun adviezen mee aan te scherpen. Daarbij is de neuring rondom de straatgesprekken ook weer een mogelijkheid om bekendheid te geven aan het burgerberaad.

Daarnaast maken de stakeholders in de stad ook onderdeel uit van het maxi-publiek. We willen hen meer bieden dan alleen een nieuwsbrief. Maar de zoektocht daarin was: hoe betrek je stakeholders, terwijl je nog niet weet wat er uit het burgerberaad gaat komen? We hebben in elk geval een stakeholderbijeenkomst georganiseerd voorafgaand aan het burgerberaad, vooral om hen te informeren. Later moeten we nieuwe manieren bedenken om de stakeholders ook meer te activeren en bij te laten dragen aan de uitvoering van de ideeën van het burgerberaad.

Juist in een stad als Rotterdam – waar we te maken hebben met een hoge mate van armoede, veel praktisch geschoolde mensen, last van de haven als grote vervuiler, lage opkomst bij verkiezingen – is het superbelangrijk om plannen te maken voor het klimaat waar alle leefwerelden en perspectieven van de Rotterdammers in weerspiegeld worden. Een burgerberaad is een mooie kans, maar het maxi-publiek wil je zeker ook meenemen en betrekken. Het enthousiasme van het burgerberaad en de energie die eruit vrijkomt kan andere mensen inspireren om ook mee te denken over plannen die impact hebben op ieders toekomst.

## Praktijkcasus: Gemeente Utrecht

**Vraagstelling:** Hoe willen we dat de jaarwisseling verloopt in de stad Utrecht vanaf 2024/2025 en daarna?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 9 december 2023 en de laatste (vijfde) op 2 maart 2024)

**Aantal deelnemers:** 85

**Meer informatie:** [Burgerberaad Utrecht](#)

### Hoe heeft de gemeente Utrecht het maxi-publiek betrokken bij het burgerberaad?

Voorafgaand aan het burgerberaad ging de aandacht uit naar de 10.500 Utrechters die een uitnodiging voor deelname hadden ontvangen. Zij ontvingen een aantrekkelijke uitnodigingsbrief en -envelop, en een animatie met uitleg over wat een burgerberaad is. Daarnaast communiceerden we over het burgerberaad via netwerken in de stad (zoals Stichting Sleutelpersonen en wijkplatforms). Voor de rest van de stad was er geen 'call to action', dus die communicatie verliep via sociale media, de gemeentelijke nieuwsbrief en de website.

De bijeenkomsten van het burgerberaad zelf waren besloten. Tijdens het proces is er geen inhoudelijke informatie naar buiten gebracht, en is er andersom ook geen informatie vanuit de stad naar het burgerberaad toe gebracht. Wel zijn er impressieverslagen en -video's gecommuniceerd via de website. De aftrap en afsluiting van het burgerberaad was openbaar voor de gemeenteraad, de wethouder, betrokken ambtenaren, de werkgroep burgerberaad en de pers.

Achteraf is er breed gecommuniceerd over de adviezen van het burgerberaad, die zij bij de laatste bijeenkomst symbolisch hebben overhandigd aan de wethouder en de raad. Door het college en de raad is er gecommuniceerd over de vaststelling van de adviezen door het college en de raad. Bij de uitvoering van de adviezen zal telkens gecommuniceerd worden dat dit het resultaat is van het eerste Utrechtse burgerberaad.

We hebben als gemeente geworsteld met hoe we het maxi-publiek goed konden betrekken. Hierbij speelden meerdere dilemma's:

- Hoe zorg je ervoor dat het burgerberaad een gedragen besluit kan nemen? Hoe zorg je voor draagvlak in de rest van de stad?
- Hoe kun je de rest van de stad betrekken bij het proces van het burgerberaad? Zonder de representativiteit te 'vervuilen'. Zou je de rest van de stad alsnog een rol kunnen geven?
- Hoe kun je goed communiceren richting de rest van de stad zonder dat er een 'call to action' is?
- Hoe houd je een veilige sfeer binnen het burgerberaad, maar ben je alsnog transparant naar de rest van de stad?

Uiteindelijk is ervoor gekozen om het burgerberaad zelf in de lead te laten zijn voor het eventueel betrekken van de rest van de stad bij het proces van het burgerberaad. Vanuit de gemeente is daartoe geen initiatief genomen. Een afweging daarbij was ook de inschatting dat deelnemers te veel informatie zouden kunnen krijgen en dat het proces daarmee rommelig zou worden. Voor een eerste burgerberaad is bewust gekozen om het proces zo 'clean' mogelijk te laten verlopen.

We onderzoeken momenteel hoe een volgend burgerberaad transparanter kan zijn, zonder de privacy van de deelnemers aan te tasten.

## Achteraf

Na afloop van het burgerberaad is het belangrijk om actief te communiceren over de opbrengsten van het burgerberaad en het vervolgproces. Zowel het mini- als het maxi-publiek worden op de hoogte gehouden van de politieke opvolging en de uitkomsten van het burgerberaad. Er wordt duidelijk teruggekoppeld over verschillende ontwikkelingen, zoals het vertalen van de adviezen in beleid of andere belangrijke aanknopingspunten.

Er zijn voorbeelden van burgerberaden die het maxi-publiek ook actief betrekken bij de uitkomst van het burgerberaad. Door bijvoorbeeld het uitzetten van een online enquête, een referendum of preferendum over de opbrengsten van het burgerberaad. Internationaal is er een aantal voorbeelden – zoals Ierland – waar een landelijk referendum is gehouden over de uitkomsten van het burgerberaad.<sup>9</sup> Hier kleven voor- en nadelen aan.

Eenzijds kan de brede samenleving zich op deze manier ook uitspreken over het advies van het burgerberaad. Het advies van het burgerberaad raakt namelijk niet alleen de deelnemers, maar alle inwoners van een land, provincie of gemeente. Het kan dus de legitimiteit van het burgerberaad en de uitkomsten vergroten. Tegelijkertijd is er een disbalans tussen het kennispeil van de deelnemers van het burgerberaad en het bredere publiek. Deelnemers van het burgerberaad hebben veel tijd en middelen aangereikt gekregen om zich te informeren, en samen een standpunt en een advies te vormen over het onderwerp. Terwijl het maxi-publiek met een referendum wordt gevraagd om zonder diezelfde middelen zich uit te spreken over de opbrengsten. Vaak betreft het onderwerp een vraagstuk waar niet makkelijk een 'ja' of 'nee' antwoord op kan worden gegeven: precies waar een referendum wel om vraagt. Dat kan een spanning opleveren.

Daarnaast is de groep deelnemers geselecteerd door middel van een gewogen loting. Dit betekent dat het burgerberaad een dwarsdoorsnede vormt van de bredere samenleving die samen verschillende perspectieven vertegenwoordigen. In een referendum kunnen in principe alle inwoners van de gemeente meedoen en meestemmen. De praktijk en opkomst is echter vaak zo dat lang niet alle inwoners - of een representatieve dwarsdoorsnede daarvan - hun stem uitbrengen.



<sup>9</sup> Klöstens, M., Peuchen, R., Paradies, G., & TNO. (2022b). Versnelstudie 1 (TNO 2022 P11506). <https://publications.tno.nl/publication/34639963/r1qpS4/TNO-2022-P11506.pdf>.

# Hoofdstuk 7

## Procesontwerp

Burgerberaden zijn een relatief nieuw democratisch instrument voor overheden. Daarbij is elk burgerberaad anders, zoals het aantal deelnemers, de looptijd, het onderwerp en de kaders die worden meegegeven door de politiek. Daarom is een flink deel van het procesontwerp maatwerk. In dit hoofdstuk geven we per fase van de uitvoering van het burgerberaad een aantal belangrijke aandachtspunten mee voor het ontwerp van het proces. Vervolgens bespreken we een aantal overkoepelende punten die voor zowel de voorbereiding, uitvoering als opvolging van het burgerberaad belangrijk zijn.

## Het proces op hoofdlijnen

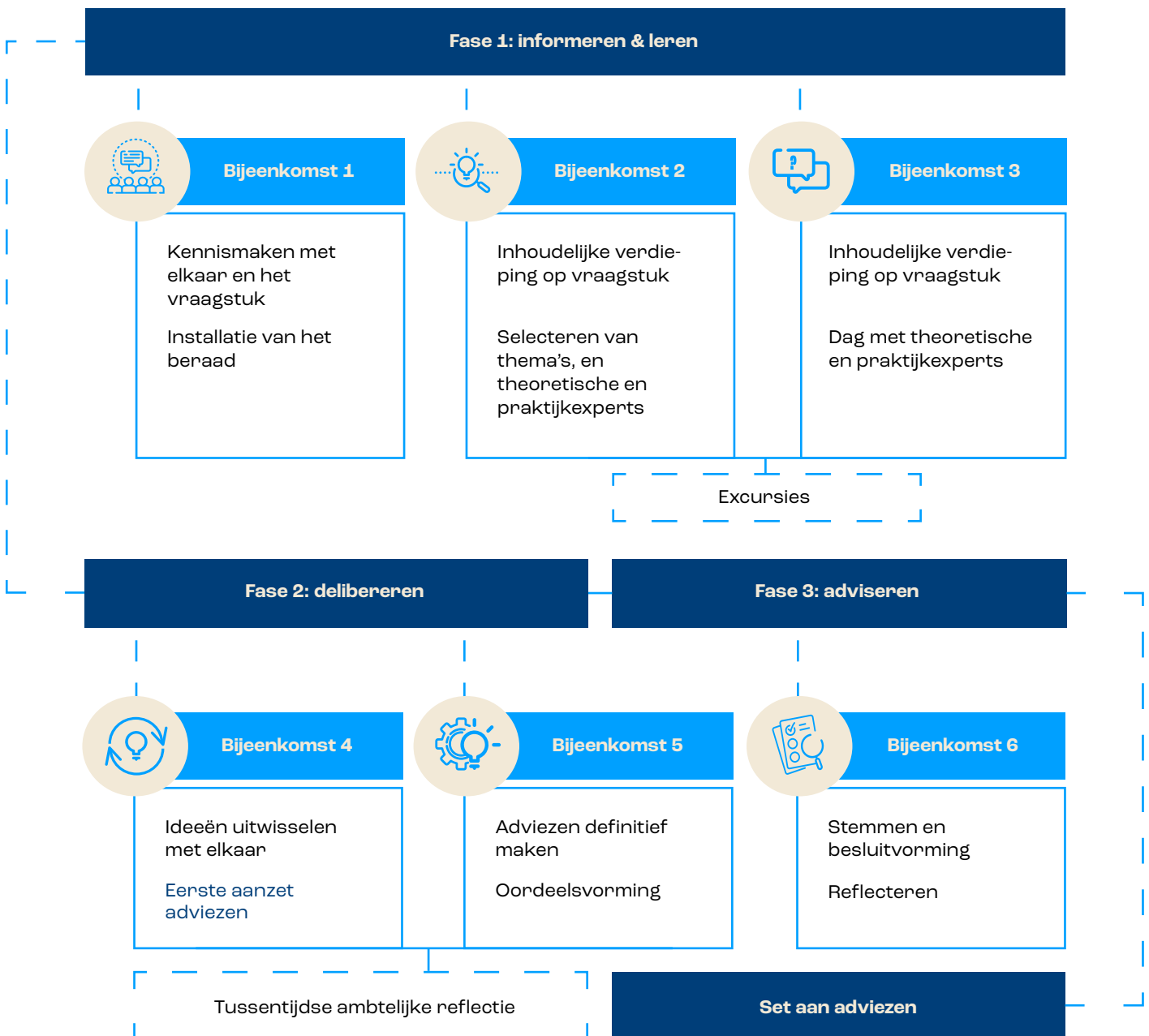
Het proces van een burgerberaad bestaat op hoofdlijnen uit drie fases: voorbereiding, uitvoering en opvolging. Hieronder een schematische uitwerking per fase. Het is raadzaam om vier tot zes maanden uit te trekken voor elke fase, waarbij de opvolging doorloopt tot minimaal een jaar na afronding van de laatste bijeenkomst.



Figuur 2. Schematisch overzicht van het proces op hoofdlijnen.

De bijeenkomsten vinden plaats tijdens de uitvoerende fase van het burgerberaad. Ervaring uit de pilotgemeenten leert dat een burgerberaad vier tot zes bijeenkomsten nodig heeft om tot goed beargumenteerde adviezen te komen. Waarbij vier bijeenkomsten het absolute minimum is. Meestal vinden de bijeenkomsten plaats op doordeweekse avonden (duur ± vier uur) en vrijdagen/zaterdag (duur ± zes uur). Daarbij is het aan te raden om drie tot vier weken tussen elke bijeenkomst te plannen, zodat het projectteam aan de slag kan met de opbrengsten van de laatste bijeenkomst en de deelnemers een adempauze hebben. Dit betekent dat de uitvoeringsfase van een burgerberaad een doorlooptijd heeft van vijf tot zes maanden.

De bijeenkomsten kunnen worden opgedeeld in drie hoofdfases: 1) informeren en leren, 2) delibereren en 3) adviseren. De opzet van de bijeenkomsten (hier uitgaande van zes bijeenkomsten) zou er op hoofdlijnen als volgt uit kunnen zien.



Figuur 3. Overzicht van het programma op hoofdlijnen.

Hieronder wordt per uitvoerende fase een aantal onderdelen van het procesontwerp verder uitgelicht. Ook wordt de tussentijdse ambtelijke reflectie verder uitgelicht.

## Fase 1: kennismaken, informeren en leren

### Kennismaken met elkaar

Tijdens de eerste bijeenkomst maken deelnemers kennis met elkaar. Zoals beschreven in hoofdstuk 4, wordt de eerste bijeenkomst door deelnemers vaak als spannend of onwennig ervaren, omdat ze alleen komen en vaak nog (bijna) niemand uit de groep kennen. Voor het proces van het burgerberaad is het belangrijk dat deelnemers elkaar leren kennen. Enerzijds omdat mensen zich dan meer op hun gemak voelen in de groep en als gevolg daarvan meer vrijuit durven spreken over hun ideeën en opvattingen over het vraagstuk. Daarbij helpt het ook als mensen iets meer van elkaar weten, bijvoorbeeld in welke wijk iemand woont of wat voor werk iemand doet. Herkenning in de ander draagt bij aan meer wederzijds begrip. Anderzijds is onderlinge kennismaking tussen deelnemers belangrijk om grote uitval onder deelnemers te voorkomen. We zien in de burgerberaden van de pilotgemeenten dat deelnemers die een aantal mede-deelnemers hebben gevonden waar zij het goed mee kunnen vinden tijdens de bijeenkomsten, elkaar aan het begin van elke bijeenkomst meteen weer opzoeken. Als deelnemers elkaar onderling (een beetje) kennen, zullen mensen gemist worden door anderen uit de groep als ze een bijeenkomst afwezig zijn.

Het is bij de eerste bijeenkomst(en) daarom goed om na te denken over manieren om persoonlijk contact tussen de deelnemers te organiseren. Hier bestaan allerlei werkvormen voor, maar een simpele manier is bijvoorbeeld om tijdens de eerste bijeenkomst ijsbrekervragen op tafel te leggen, met vragen als: “Waar in de gemeente Helmond woon je?”, “Wat vind je het mooiste aan Zoetermeer?” of “Wat doe je graag op een vrije dag?”

Het helpt ook om deelnemers inzicht te geven in de groepssamenstelling van het burgerberaad. Dit kan bijvoorbeeld door grafieken met de achtergrondkenmerken van het burgerberaad en de werkelijke cijfers van de gemeente/provincie te laten zien, om op die manier de groep te laten zien dat zij een afspiegeling vormen van de grotere populatie.

### Kennismaken met het vraagstuk

Na de eerste bijeenkomst moet voor deelnemers ook duidelijk zijn welk vraagstuk voorligt en wat er van hen wordt verwacht in de volgende bijeenkomsten. Het is dus belangrijk om het onderwerp en de vraagstelling aan het burgerberaad (met de bijbehorende kaders) goed te introduceren tijdens de eerste bijeenkomst.

### De rol van expertise

Tijdens de informatiefase van het burgerberaad worden deelnemers inhoudelijk geïnformeerd over het onderwerp door (ervarings)deskundigen. Welke deskundigen tijdens de bijeenkomsten worden uitgenodigd, is aan de deelnemers. Meestal wordt hiervoor tijdens de tweede bijeenkomst een werkvorm ingezet waarbij deelnemers een selectie van deskundigen kunnen samenstellen. In de praktijk wordt dit vaak gedaan aan de hand van een vooraf opgestelde lijst met theoretische en praktijk-/ervaringsdeskundigen. Deze lijst wordt zorgvuldig samengesteld door de organisatie, waarbij wordt gestreefd naar een divers aanbod in inhoudelijke kennis, perspectieven en achtergrond. Uiteraard is het mogelijk voor deelnemers om zelf deskundigen toe te voegen aan de lijst. Zo houden deelnemers invloed op hun eigen proces.

Transparantie over de rol van expertise is cruciaal tijdens het burgerberaad: het moet voor zowel de deelnemers als het maxi-publiek duidelijk zijn hoe de deskundigen zijn gekozen en hoe een vooropgestelde lijst met deskundigen is samengesteld. Het is raadzaam om dit proces vast te leggen. In sommige gevallen wordt ervoor gekozen om de lijst te laten samenstellen door een extern panel, als extra borging voor de onafhankelijkheid van het beraad.



Expertise betekent niet alleen inhoudelijke kennis over het onderwerp, maar kan ook gaan over praktische ervaring of belangen met betrekking tot het onderwerp. Verschillende burgerberaden in Nederland hebben excursies georganiseerd voor het burgerberaad, zoals in Leiden, Arnhem, Amsterdam en Rotterdam. Uit eerdere ervaringen is bekend dat deelnemers zich inhoudelijke kennis over een onderwerp beter eigen kunnen maken als ook duidelijk wordt hoe het onderwerp speelt in de praktijk. Het helpt deelnemers om het vraagstuk en mogelijke oplossingen beter te doorgronden. Bovendien maken excursies een burgerberaad minder talig. Tijdens het burgerberaad Schone Stad in Amsterdam brachten de deelnemers bijvoorbeeld een bezoek aan het afvalverwerkingsbedrijf en tijdens het Rotterdams Burgerberaad Klimaat werd een excursie langs verschillende duurzaamheidsinitiatieven georganiseerd.

#### Voorbeelden van werkvormen tijdens fase 1

<p><b>Bijeenkomst 1</b></p>	<p><b>Kennismaken</b> Interview elkaar over werk, familie, hobby's etc. Stel je gesprekspartner voor aan een ander duo. Variant: wissel daarna van duo-partner en stel je nieuwe partner voor aan iemand anders.</p>
<p><b>Bijeenkomsten 2-3</b></p>	<p><b>Informereren</b> In plaats van plenaire presentaties van deskundigen, kan ook een informatiemarkt worden opgezet. Waarbij elke deskundige een eigen werkhoeft of 'kraam' heeft waar deelnemers langs kunnen lopen. Hierbij kunnen deskundigen worden gestimuleerd om hun plek zo interactief mogelijk te maken. Maak bijvoorbeeld gebruik van video's, foto's, een quiz of een spel. Op deze manier staat het gesprek tussen deskundige en deelnemer centraal en hebben deelnemers zelf controle over welke kennis de deskundige met hen deelt op basis van hun (kennis)behoefte.</p>

## Fase 2: delibereren

### Creatief en niet alleen via het gesprek

De kern van elk burgerberaad is de deliberatiefase. Burgerberaden zijn immers een vorm van deliberatieve democratie, waarbij burgers zonder verkozen politieke positie mee mogen beslissen of adviseren over politieke vraagstukken. Hierbij ligt de nadruk op deliberatie, ofwel overleg. In dialoog met anderen wordt burgers gevraagd om te adviseren. De deliberatiefase hoort daarom ook centraal te staan in elk burgerberaad. Dit is de fase waarin deelnemers de tijd en ruimte krijgen om ideeën en meningen met elkaar uit te wisselen, zodat verschillende perspectieven op het onderwerp worden gehoord en elkaar verrijken.

Om een kwalitatief goede deliberatie te bereiken is het noodzakelijk dat elke deelnemer de kans krijgt om zijn of haar perspectief te delen tijdens de bijeenkomsten. En om goed naar elkaar te luisteren om zo tot gedragen adviezen te komen. Om ervoor te zorgen dat elke deelnemer gelijkwaardig mee kan doen tijdens deze fase, is het belangrijk om aandacht te hebben voor de juiste werkvorm.

Goed ontworpen werkvormen zorgen ervoor dat iedereen gelijkwaardig kan deelnemen, omdat de werkvormen aansluiten bij verschillende manieren van denken. Denk bijvoorbeeld aan het afwisselen van 'talige' werkvormen met creatievere werkvormen, waarin zien, horen en voelen centraal staan. Talige werkvormen kunnen ook 'inclusiever' worden gemaakt door deelnemers bijvoorbeeld met hand opsteken uit te nodigen om steun uit te spreken voor een bijdrage van een ander, zodat je ook meedoet als je niet iets zegt. Daarnaast geeft het een beeld van wie er anders over denken. Verder kan de indeling van de ruimte en de opstelling van de zaal ook helpen bij het veiligheidsgevoel van deelnemers om zich uit te spreken. Zo voelen veel mensen zich veiliger om zich uit te spreken in kleinere groepjes (7-8 deelnemers) dan in bijvoorbeeld een plenaire theateropstelling.

<p><b>Bijeenkomst 3</b></p>	<p><b>Divergeren – vanuit het onderwerp breed nadenken over ideeën</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Braindump: laat deelnemers individueel of in groepen ideeën opschrijven op post-its. Op een flipover of grote vellen op tafel worden de post-its verzameld. Bespreek de ideeën. Associaties en ideeën mogen worden toegevoegd. Het vroegtijdig inzetten van deze werkvorm kan deelnemers helpen om initiële ideeën te noteren en hen helpen ruimte te maken voor nieuwe (minder voor de hand liggende) ideeën.</li><li>• Collage maken: in groepjes van vijf tot tien deelnemers een collage maken. Geef het doel van de collage. Dit kan zijn: oriënteren op een bepaald onderwerp of thema. Bijvoorbeeld: hoe ziet mobiliteit eruit in 2050? Zorg dat er genoeg materiaal op tafel ligt. Denk aan: tijdschriften, geprinte plaatjes, kranten, potloden, stiften, verf, lijm etc. Geef deelnemers ruim de tijd om een collage te maken. Elke deelnemer deelt de collage met de groep. Een collage maken helpt bij het nadenken over complexe onderwerp die lastig te begrijpen of uit te drukken zijn in woorden.</li><li>• Gesprek op voeten: bij een gesprek op voeten kan iedereen meedoen aan de discussie, zonder direct het woord te hoeven nemen. Deelnemers staan op een plek waar beweegruiimte is. Vervolgens vraagt de gespreksbegeleider iemand om het woord te nemen en diens mening of gedachten over iets te delen. De gespreksbegeleider gaat vervolgens naast die persoon staan, en herhaalt wat er gezegd is. Iedereen die het daarmee eens is, wordt uitgenodigd om achter/bij de persoon die het woord nam te staan. Daarna kan iemand anders een (tegen)argument inbrengen, waarbij deelnemers die dat ook vinden, weer achter die persoon kunnen gaan staan. Zo wordt iedereen uitgenodigd om mee te doen aan het gesprek en na te denken over hun eigen standpunt.</li></ul>
<p><b>Bijeenkomst 4-5</b></p>	<p><b>Convergeren – vanuit veel ideeën naar een toegespitst advies werken</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rangschikken: in groepen van twee tot twintig deelnemers kunnen ideeën worden gerangschikt. Dit kan bijvoorbeeld door ideeën op een as te zetten van moeilijkheidsgraad, financiële middelen, originaliteit etc.</li><li>• Advocaat van engel en duivel: in groepen van twee tot tien deelnemers ideeën verbeteren door het stimuleren van een georganiseerde discussie. Iemand benoemt de krachten van het idee en iemand anders benoemt de zwakke plekken van het idee.</li></ul>

## Tussentijdse ambtelijke reflectie op adviezen

Deelnemers aan burgerberaden willen graag dat de adviezen die zij geven worden opgevolgd. Dat het burgerberaad maatschappelijke impact heeft. Om de kans op die maatschappelijke impact zo groot mogelijk te maken, wordt in steeds meer processen een (ambtelijke) reflectie of feedbackronde opgenomen. Hierbij worden ideeën en conceptadviezen van het burgerberaad voorgelegd aan deskundigen die vervolgens reflecteren op de mate waarin de conceptadviezen voldoen aan de vooraf meegegeven kaders. Denk aan effectiviteit/impact, uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en de wettelijke/juridische haalbaarheid.

De reflectie kan worden uitgevoerd door ambtenaren of externe experts. Het voordeel van een ambtelijke reflectie is dat zij de context van het vraagstuk binnen de desbetreffende overheid goed kennen (wat speelt er specifiek binnen de gemeente Heemstede op het gebied van afval? Of: wat doet de gemeente Leiden al op het gebied van de energietransitie?). Daarnaast moeten deze ambtenaren na afloop van het burgerberaad aan de slag met de opbrengsten, en kan het van waarde zijn als zij het proces naar de adviezen zelf hebben meegekregen.

Om de onafhankelijkheid van feedback te onderstrepen, kiezen diverse burgerberaden ook voor het betrekken van onafhankelijke deskundigen bij de feedbackronde. Bijvoorbeeld van een universiteit, hogeschool, adviesbureau of andere relevante kennisinstelling. Vaak wordt een beroep gedaan op zowel ambtelijke en externe experts. Het is aan te bevelen dat het burgerberaad zelf besluit over welke experts ze willen betrekken in de feedbackronde en waarnaar zij kijken.

Het burgerberaad bepaalt zelf of en hoe de terugkoppeling vanuit een ambtelijke of expert reflectie wordt overgenomen in de adviezen. In de praktijk wordt er door het burgerberaad vaak dankbaar gebruik van gemaakt, omdat deelnemers het zien als een kans om de impact van hun adviezen te vergroten.

## Praktijkcasus: Gemeente Maastricht

**Vraagstelling:** Hoe richten we de stad in, zodat iedereen zich goed voelt?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 21 september 2023 en de laatste (zevende) op 14 december 2023)

**Aantal deelnemers:** 100

**Meer informatie:** [Burgerberaad Maastricht](#)

### Hoe heeft de gemeente Maastricht de tussentijdse ambtelijke reflectie georganiseerd?

In Maastricht hebben we gekozen om een ambtelijke consultatie toe te passen op de conceptadviezen van het burgerberaad. Deze ambtelijke reflectie hebben we ingestoken met het doel om de adviezen te voorzien van een reactie op praktische, juridische en financiële haalbaarheid. De deelnemers mochten zelf bepalen of en op welke wijze de ambtelijke reflecties werden overgenomen. Voor ons als gemeente was de ambtelijke reflectie met name ingestoken om te zorgen dat het burgerberaad ook echt een kijkje in de ambtelijke keuken kreeg bij de besluitvorming tot dan toe.

Tussen bijeenkomst vijf en zes werd elk conceptadvies van het burgerberaad voorzien van een ambtelijke reflectie. Middels deze consultatie kreeg een deelnemer aan het burgerberaad wat meer achtergrond bij de zelf opgestelde adviezen. Op deze manier konden we burgerberaadsliden bijvoorbeeld breder informeren over onderwerpen zoals het realiseren van gratis openbaar vervoer.

Tijdens de zesde bijeenkomst kregen de deelnemers de kans om de ambtelijke reflecties te verwerken, en konden deelnemers ook feedback geven op elkaars adviezen. We hebben gemerkt dat de ambtelijke reflectie ervoor zorgde dat er ook vanuit andere perspectieven naar de zelf opgestelde adviezen werd gekeken, dat er nieuwe afwegingen werden gemaakt door deelnemers en dat de adviezen met volledige informatie verder konden worden uitgewerkt. Deelnemers bepaalden uiteindelijk zelf de mate waarin de feedback werd meegenomen en welk vervolg er aan de reflectie werd gegeven.

Het grote vraagstuk bij het opstellen van ambtelijke consultatie is wat je wel en niet deelt om te zorgen dat de informatie behapbaar, begrijpelijk en ook volledig is. Over sommige onderwerpen zijn bijvoorbeeld door de jaren heen al meerdere raadsdebatten geweest, en er is dus zeer veel informatie en verschillende afwegingen voorhanden. Het dilemma hierin is om niet te overvloedig te zijn, maar burgerberaad-deelnemers wel voldoende informatie te geven zodat zij de adviezen vanuit zo breed mogelijke kennis en achtergrond kunnen opstellen.

De opgedane ervaring leert dat adviezen van burgerberaden echt verrijkt worden door er ambtelijk tussentijds op te reageren om zo een volledig mogelijk beeld te schetsen van het onderwerp en uitkomsten van eerdere onderzoeken en ervaringen op dat thema. Belangrijk is wel om daarmee aanvullend te zijn aan het opstellen van de adviezen en niet sturend. De uiteindelijke afweging ligt bij het burgerberaad zelf.

## Fase 3: adviseren

### Schrijven van de definitieve adviezen

Tijdens de laatste bijeenkomsten van het burgerberaad wordt hard gewerkt aan de definitieve adviezen, voordat daarover gestemd wordt. Tijdens deze fase kunnen een aantal werkvormen helpen om de adviezen te verbeteren, of om adviezen die op elkaar lijken samen te voegen tot één advies.

Afhankelijk van het burgerberaad en de deelnemersgroep kan er ook behoefte zijn om op dit moment in het proces een schrijfgroep samen te stellen die een redactieslag maakt op de adviezen, door bijvoorbeeld overlap en tegenstrijdigheden tussen adviezen eruit te halen of de adviezen verder uit te werken in volzinnen.

### Voorbeelden van werkvormen tijdens fase 3:

<b>Bijeenkomst 5-6</b>	<b>Ongeziene feedback</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Doel van de werkvorm is het verder aanscherpen en vernijken van een conceptadvies. In groepen van vijf tot tien deelnemers. Een schrijfgroepje dat aan een conceptadvies heeft gewerkt, leest het advies voor aan de rest van de groep. Vervolgens gaat de schrijfgroep met hun rug naar de rest van de groep staan.</li><li>• De rest van de groep gaat nu ongeziene feedback formuleren over het advies. Wat was goed aan het advies? Wat kan nog beter? De schrijfgroep schrijft mee met de feedback en kan tussendoor niet reageren op de feedback.</li><li>• De schrijfgroep draait zich weer om en kan verduidelijkende vragen stellen over de feedback.</li></ul> <b>Verkenners</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Deze werkvorm kan goed worden ingezet als de deelnemers beginnen aan het schrijven van de adviezen. Een groepje deelnemers wordt gevraagd om tijdens de bijeenkomst rond te lopen als verkenners.</li><li>• De verkenners lopen langs verschillende groepen/tafels die werken aan een advies en letten op overlappende adviezen, tegenstrijdige adviezen en de rode draden.</li><li>• Verkenners geven aanwijzingen waar nodig en houden de grotere lijnen van alle adviezen samen in de gaten. Zijn er onderwerpen die missen? Zijn er een aantal rode draden te herkennen in alle losse adviezen? Waar kunnen overlappende adviezen worden samengevoegd?</li></ul>
------------------------	---

### Stemprocedure

Los van een aantal vaststaande kaders, neemt het burgerberaad zo veel mogelijk zelf eigenaarschap over het proces. Dit betekent dat het beraad zelf bepaalt hoe er wordt samengewerkt, hoe er wordt gecommuniceerd met het maxi-publiek, of er pers aanwezig mag zijn tijdens de bijeenkomsten en hoe het burgerberaad tot besluiten komt. Over al deze onderwerpen worden veelal tijdens de eerste bijeenkomst procesafspraken gemaakt, hieronder gaan we verder in op de afspraken rond de stemprocedure.

De projectorganisatie bereidt van tevoren een aantal opties voor de stemprocedure voor. Hierbij is het goed om na te denken over de volgende vragen:

- Wordt er überhaupt gestemd over de opbrengsten? Of worden de opbrengsten geprioriteerd?
- Als er opbrengsten worden aangenomen en afgewezen, welke stemdrempel wordt er dan gehanteerd? 50% meerderheid? 50% + 1 meerderheid? 66% meerderheid? 80% meerderheid? Of unanimitéit?
- Welke opbrengsten worden meegegeven aan de politiek? Alleen de opbrengsten die zijn aangenomen? Of alle opbrengsten, waarbij er een onderscheid wordt gemaakt in aangenomen en afgewezen? Wordt de stemuitslag erbij vermeld?
- Wat als mensen niet meestemmen? Kan er blanco of neutraal worden gestemd?

Met behulp van bovenstaande vragen wordt door de organisatie vaak een aantal voorstellen voorbereid om de stemprocedure in te vullen. Deze voorstellen worden aan het burgerberaad voorgelegd. Deelnemers besluiten uiteindelijk welke procedure het burgerberaad gaat gebruiken. Hierbij is het belangrijk dat er genoeg ruimte is voor deelnemers om nieuwe voorstellen toe te voegen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat deelnemers ook minderheidsstandpunten willen opnemen in de adviezen. Of dat alle adviezen in een bepaalde volgorde worden meegegeven aan de politiek.

#### Analoog of digitaal stemmen

Er kan gestemd worden met rode en groene stembriefjes. Dit is een tastbare en eenvoudige manier voor deelnemers om hun stem uit te brengen. Nadeel hierbij is dat het soms lastig te zien is of een voorstel een meer- of minderheid behaalt als de stemverhoudingen dicht bij elkaar liggen. Ook is het stemmen met stembriefjes niet anoniem: iedereen kan zien wie wat stemt. Tot slot zorgt stemmen met stembriefjes ervoor dat deelnemers bij het uitbrengen van hun stem zich kunnen laten beïnvloeden door degenen die snel een keuze hebben gemaakt en al hun stembriefje omhoog houden. Er kan ook digitaal gestemd worden, bijvoorbeeld met behulp van de online tool Mentimeter. De uitslag (voor/tegen) verschijnt dan voor deelnemers in beeld met een exact percentage of het exacte aantal stemmen. Daarbij laat de tool ook meteen zien hoeveel mensen gestemd hebben, en hoeveel deelnemers zich dus hebben onthouden van stemmen. Je kan Mentimeter zo instellen dat deelnemers tijdens het stemmen nog niet meteen de resultaten zien, waardoor men niet beïnvloed kan worden door de tot dan toe uitgebrachte stemmen.

Beide stemmethodes kunnen ook goed gecombineerd worden. Daarbij wordt over voorstellen en adviezen eerst peilend gestemd, met stembriefjes. De voorzitter laat vervolgens zowel twee voor- als twee tegenstemmers aan het woord om hun argumenten toe te lichten. Op die manier horen deelnemers van elkaar wat verschillende motivaties zijn om voor- of tegen te stemmen en wordt ook het geluid van de minderheid gehoord. Als in eerste instantie bijvoorbeeld maar weinig mensen voor (of tegen) stemmen, krijgen zij alsnog de kans om hun overwegingen met iedereen te delen. Vervolgens wordt er definitief gestemd via Mentimeter. Voor Mentimeter hebben deelnemers wel een telefoon of tablet met internet nodig, en moeten zij snappen hoe het stemproces werkt. Het is daarom handig om gespreksbegeleiders in te zetten om ondersteuning te bieden bij het stemmen en om waar nodig hun telefoon aan deelnemers uit te lenen. Een proefstemming (“bent u een ochtend- of een avondmens?”) helpt om deelnemers vertrouwd te maken met digitaal stemmen. In plaats van Mentimeter, kan er ook gestemd worden met (gehuurde) stemkastjes die zorgen voor een nog waterdichter stemproces.

## Praktijkcasus: Gemeente Almere

**Vraagstelling:** Wat vindt u belangrijk voor uw wijk of buurt, nu en in de toekomst?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 15 april 2024 en de laatste (vijfde) op 11 juni 2024)

**Aantal deelnemers:** 50

**Meer informatie:** [Burgerberaad Almere](#)

### Hoe heeft de gemeente Almere de stemprocedure ingericht?

In het burgerberaad van Almere is het aannemen van adviezen iets anders gegaan dan anders. In plaats van met de deelnemers af te stemmen wat de drempel was voor het aannemen of afwijzen van adviezen, heeft de organisatie voorgesteld dat alle adviezen die met minimaal vier deelnemers zijn ingediend, mee worden genomen in het eindrapport. Per advies werd gestemd en de stemverhouding (voor/tegen) werd in het eindrapport meegegeven aan de raad. Daar is mee ingestemd door alle deelnemers, mits ze bij het stemmen ook een optie 'neutraal' konden kiezen. Daarnaast heeft het organiserende bureau voorgesteld dat deelnemers ook een top vijf kozen van belangrijkste adviezen. Dit voorstel is met een ruime meerderheid aangenomen door het beraad. Dit resulteerde in een volgorde van de veertien definitieve adviezen. Het was interessant om te zien dat de adviezen met de meeste stemmen niet per se het hoogst op de lijst stonden. Eén van de voorstellen had bijvoorbeeld 'maar' 55% voorstemmen, maar kwam wel in de top vijf van belangrijkste adviezen. Dus voor de groep voorstemmers was dit een van de belangrijkste adviezen. Deze aanpak zorgde voor een extra vorm van inzicht in de mening van de deelnemers aan het burgerberaad en resulteerde in een totaaladvies zonder verliezers.

Een vraag die deze aanpak wel oproept, is of deelnemers ook op een andere manier het gesprek ingaan, ten opzichte van het hanteren van een procedure waarbij adviezen zijn aangenomen vanaf een 2/3 meerderheid. Doen mensen dan beter hun best om een advies voor iedereen acceptabel te maken? Verbeterd dat de zoektocht in het gesprek naar common ground? Of resulteert de aanpak van Almere juist in originelere ideeën waar minder 'water bij de wijn' is gedaan? Voor ons traject was het een aanpak die aansloot bij een relatief kleine groep en een kort tijdsbestek.

## Overkoepelende aandachtspunten

Hieronder een aantal aandachtspunten om gedurende het hele procesontwerp rekening mee te houden.

### Rol van de politieke en ambtelijke organisatie

Bij de meeste gemeentelijke burgerberaden in Nederland is de gemeenteraad of het college van B&W de directe opdrachtgever van het burgerberaad. Bij een provinciaal burgerberaad kan die rol worden vervuld door zowel gedeputeerde staten als de provinciale staten. De portefeuillehouder binnen het college is, al dan niet samen met de burgemeester, het gezicht van de opdrachtgever voor de deelnemers. In veel gevallen is het dan ook de wethouder en/of de burgemeester die het burgerberaad welkom heet, de vraag aan het burgerberaad overhandigt aan het begin van de eerste bijeenkomst, en degene die tijdens de laatste bijeenkomst de opbrengsten van het burgerberaad in ontvangst neemt. Bij burgerberaden op provinciaal niveau wordt deze rol vaak vervuld door de commissaris van de Koning of een gedeputeerde. En op landelijk niveau wordt deze rol meestal ingevuld door de verantwoordelijke minister.

De opbrengsten van het burgerberaad worden vaak gebundeld in een adviesrapport. Zie ook hoofdstuk 9 voor een nadere toelichting op hoe dit adviesrapport eruit kan zien.

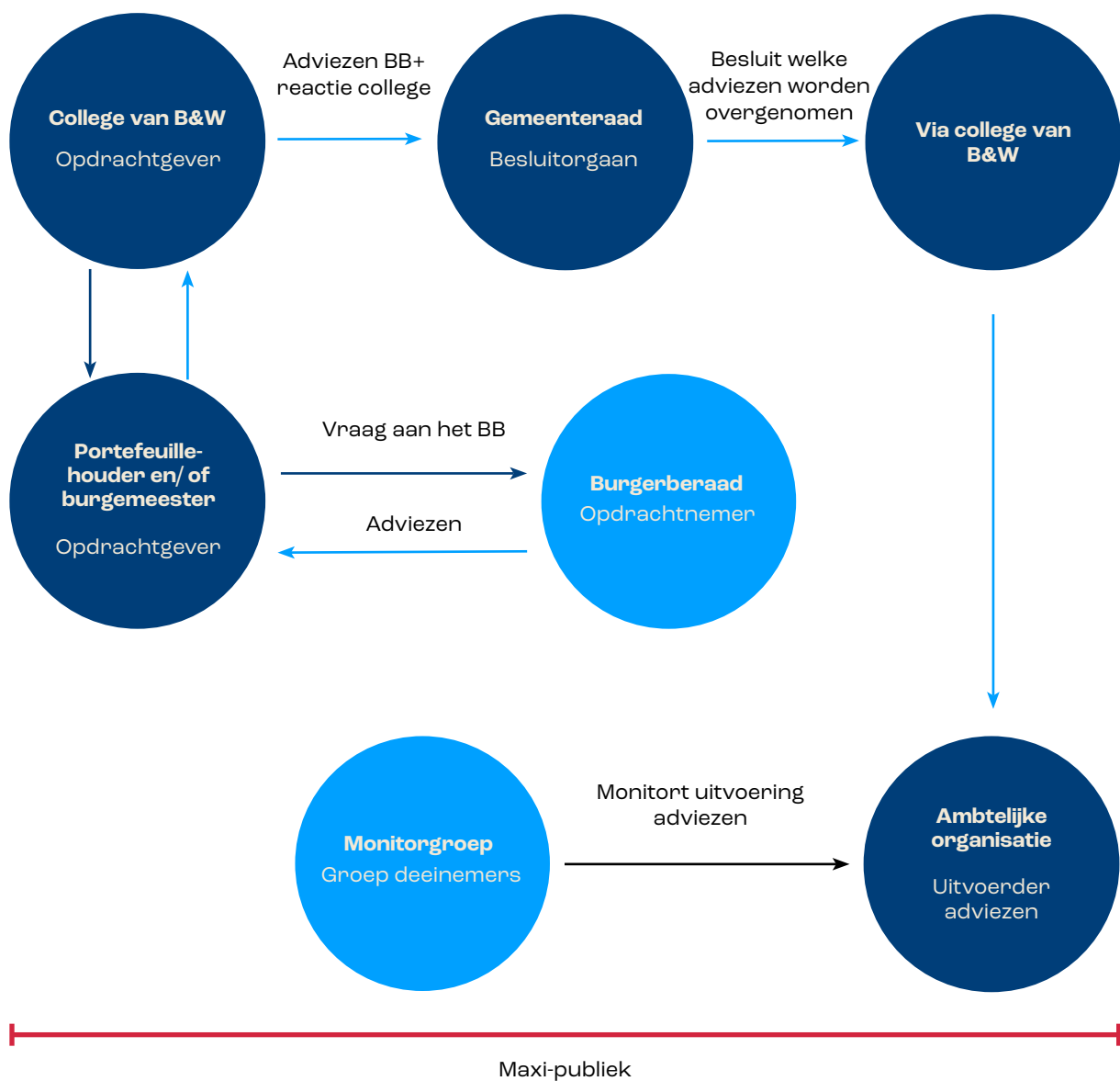
In de meest voorkomende route stuurt het college vervolgens het adviesrapport van het burgerberaad naar de gemeenteraad, voorzien van een reactie en advies van het college. Dit wordt besproken in de gemeenteraad. De gemeenteraad beslist of het advies van het burgerberaad geheel of gedeeltelijk wordt overgenomen.



De adviezen die binnen de meegegeven kaders vallen, worden conform het meegegeven mandaat door de gemeenteraad (meestal) als zwaarwegend beschouwd; dit zijn de adviezen die in principe overgenomen worden. Zo niet, moet dat goed beargumenteerd worden door de gemeenteraad (verantwoordingsplicht). Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de politieke en bestuurlijke opvolging van het burgerberaad ook hoofdstuk 9.

Bij burgerberaden op provinciaal niveau gaat het adviesrapport via de gedeputeerde staten naar de provinciale staten die uiteindelijk op een vergelijkbare manier besluiten over de adviezen als een gemeenteraad.

Hieronder het proces in een overzicht. Dit overzicht gaat uit van gemeentelijke burgerberaden:



Figuur 4. Schematisch overzicht van rol politieke en ambtelijke organisatie.

Naast de rol van formele opdrachtgever, hebben politiek en bestuur een beperkte rol tijdens de uitvoerende fase van het burgerberaad en de bijeenkomsten.

Het is echter wel belangrijk om zowel politiek en bestuur als ambtelijke organisatie goed betrokken te houden bij het burgerberaad en het proces. Uiteindelijk besluit de politiek namelijk over welke adviezen worden doorgevoerd en zal de uitvoering van de adviezen terecht komen bij de ambtelijke organisatie. Denk hierbij aan het regelmatig informeren van de politiek én de ambtelijke organisatie over de voortgang voor, tijdens en na het burgerberaad. Bijvoorbeeld via raadsinformatiebrieven, het versturen van een periodieke interne nieuwsbrief, bijpraatmomenten en/of door raadsleden de mogelijkheid te geven om bij plenaire delen van het burgerberaad als waarnemers aanwezig te zijn.

## Praktijkcasus: Provincie Drenthe

**Vraagstelling:** Wat vinden jullie belangrijk voor de toekomst van 'wonen in Drenthe'?

**Fase:** Afronding (eerste bijeenkomst was op 11 maart 2024 en de laatste (vierde) op 8 juni 2024)

**Aantal deelnemers:** 150

**Meer informatie:** [Burgerberaad Drenthe](#)

### Hoe heeft de provincie Drenthe de ambtelijke rollen en politieke verantwoordelijkheden georganiseerd?

Op 1 februari 2023 besloot het Drents Parlement een (pilot) hybride burgerberaad te gaan organiseren, inclusief evaluatie. Naast de organisatie van een (volwaardig) burgerberaad vond een (wetenschappelijk) leerproces plaats: de provinciale volksvertegenwoordiging wilde ervaring opdoen met een burgerberaad en erover leren voor de toekomst. De kiem voor dit besluit werd gelegd door een agenderingsinitiatief van inwoners, over een '(vernieuwend) raadgevend referendum' (2021).

In opmars naar dat besluit werkte de statenwerkgroep 'veranderende samenleving' samen met de griffie aan een aantal initiatieven op het terrein van onderzoek en advies. De laatste stap was een onderzoek onder inwoners naar de thema's die bij voorkeur onderwerp van een burgerberaad waren. Mede op basis van dat onderzoek besloten de provinciale staten in 2023 om een burgerberaad te houden over de toekomst van wonen in Drenthe.

Het proces werd binnen de provincie ondertussen bestuurlijk informeel afgestemd via het zogenaamde 'stafoverleg verbindend besturen'. De commissaris van de Koning is voorzitter van het stafoverleg en behalve de voorzitter van de statenwerkgroep maken ook de gedeputeerden bestuurlijke vernieuwing en wonen hiervan deel uit. In overleg werd besloten de behandeling van de door gedeputeerde staten in voorbereiding zijnde 'woonagenda' een kwartaal uit te stellen, tot na de ontvangst van het beleidsadvies door de provinciale staten. Dit was een cruciaal besluit voor het welslagen van dit burgerberaad.

Terugkerend onderwerp van gesprek binnen de provinciale staten, was het onderscheid tussen burgerberaad en volksvertegenwoordiging. Hoe kan een burgerberaad een aanvulling vormen op onze representatieve democratie? Deze bedoeling stond vanaf het begin voorop en komt terug in de inrichting van het proces.

Statenleden konden tijdens het beraad op een aantal momenten (als toehoorder) aanwezig zijn, waardoor zij de ervaring van de deelnemers konden delen. Hun aanwezigheid liet tegelijkertijd aan de deelnemers zien dat de politiek hun betrokkenheid waardeert en belangrijk vindt. Daarnaast is voor de aanwezige statenleden twee keer parallel aan het programma een informatieve sessie georganiseerd over de loop en de kwaliteit van het proces. De ambtelijke begeleidingsgroep van de organisatie van het beraad (aan de zijde van de provincie) bestond uit de statengriffier en de domeinmanager bestuur en organisatie. In de projectgroep zaten zowel medewerkers van de griffie als van de ambtelijke organisatie. Zo gaven wij samen invulling aan de ambitie om het burgerberaad tot een succes te maken voor heel Drenthe.

### Balans tussen begeleiding en autonomie van deelnemers

Een essentieel uitgangspunt voor een goed burgerberaad, is de onafhankelijkheid en het eigenaarschap van het burgerberaad. Het burgerberaad is eigenaar van het proces. Wel zijn er enkele vaststaande kaders die bijvoorbeeld zijn vastgelegd in een startnotitie of raadsbesluit. Binnen die kaders kan het burgerberaad zo veel mogelijk regie nemen op het proces, wat gestimuleerd wordt door hen keuzes daarover voor te leggen.

Tegelijkertijd is het belangrijk dat het burgerberaad goed wordt begeleid door een onafhankelijk procesbegeleider. Het instrument burgerberaad is vaak (nog) nieuw voor veel deelnemers en de groep moet adequaat begeleid worden om uiteindelijk tot adviezen te komen aan het einde van het traject. Dit vraagt om specifieke kennis en kunde in het begeleiden van gesprekken (zie hoofdstuk 4) en het ontwerpen van werkvormen die deelnemers ondersteunen in hun democratische vaardigheden en die de groep in staat stelt om een set adviezen te schrijven over het onderwerp.

De balans tussen deze begeleiding en het waarborgen van de autonomie van deelnemers is een uitdaging. Maar ervaring leert dat in elk burgerberaad een groot organisatorisch en zelfcorrigerend vermogen zit. En bovendien een rijke verzameling van verschillende perspectieven, kennis en ervaringen vanuit de samenleving. Uit de pilot blijkt dat deelnemers prima in staat zijn om dit vermogen te benutten, als het procesontwerp daar gelegenheid toe biedt. Hiervoor moet het burgerberaad wel beschikken over de juiste randvoorwaarden. Het is aan de organisatie en de procesbegeleiding om deze randvoorwaarden te organiseren waarbinnen het burgerberaad kan opereren.

Een aantal richtlijnen die kan helpen om deze balans te bewaken:

- De organisatie biedt een kader waarbinnen het burgerberaad zelf kan opereren en (bij)sturen. Denk aan het organiseren van de juiste materialen, gepaste ondersteuning voor deelnemers en het opzetten van het programma voor elke bijeenkomst.
- Stel deelnemers in de gelegenheid om (bij) te sturen op het proces. Dit kan bijvoorbeeld door elke bijeenkomst feedback op te halen bij deelnemers over de organisatie en het programma. “Tip en top-posters” waar deelnemers hun feedback op kwijt kunnen zijn hiervoor een laagdrempelige manier. Of door na elke bijeenkomst een aparte vragenlijst te sturen.
- Zorg voor voldoende momenten in het programma waarop het burgerberaad zelf beslissingen kan nemen over het proces. Laat het burgerberaad zelf de procesafspraken samenstellen. Timmer het programma vooraf niet helemaal dicht, maar laat genoeg ruimte om aan te passen aan de behoeften en wensen van deelnemers.

## Praktijkcasus: Provincie Utrecht

**Vraagstelling:** Hoe moet de provincie de afweging maken tussen alle criteria om te komen tot keuzes voor de meest kansrijke gebieden voor windenergie?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 3 november 2023 en de laatste (viende) op 25 november 2023)

**Aantal deelnemers:** 70

**Meer informatie:** [Burgerforum Provincie Utrecht](#)

### Hoe heeft de provincie Utrecht het burgerberaad georganiseerd en welke vrijheid was er voor de deelnemers?

De provincie Utrecht heeft in samenwerking met een extern bureau het burgerforum windenergie georganiseerd. Het externe bureau had hierin een onafhankelijke rol om de deelnemers van het burgerforum te faciliteren om tot een advies voor de provincie te komen.

De provincie had de vraag aan het burgerberaad vooraf duidelijk afgebakend, namelijk om een afweging te maken tussen alle criteria om te komen tot keuzes voor de meest kansrijke gebieden voor windenergie. De provincie had aangegeven dat adviezen op deze vraag als zwaarwegend zouden gelden. Het burgerberaad had hiermee dus een duidelijke scope en het ging daarmee dus niet over wel of geen windmolens. De duidelijke vraag van de provincie heeft geleid tot een duidelijk advies waar in de besluitvorming rekening mee gehouden kon worden. Het burgerberaad heeft daarnaast nog een aantal aanvullende algemene adviezen gegeven die niet gingen over locatiekeuze van windmolens, en dus eigenlijk buiten de scope van de vraag vielen. Deze adviezen gelden voor de provincie niet als zwaarwegend bij het besluit over de meest kansrijke gebieden, maar worden voor het vervolgproces wel ter harte genomen.

Het burgerberaad is in één maand georganiseerd, waardoor er een behoorlijke tijdsdruk op lag. Dit kwam doordat er eerst een inwonersraadpleging heeft plaatsgevonden waar het burgerberaad op verder kon bouwen en doordat het advies klaar moest zijn voordat de provincie het besluit zou nemen. De korte uitvoeringsperiode had zowel voor- als nadelen. Het voordeel was dat de deelnemers gedurende vier weken echt het onderwerp werden ingezogen. Het nadeel was dat er minder vrijheid was voor de deelnemers om zelf veel in te brengen als het ging om het vormgeven van het programma. Het externe bureau heeft als organisatie het programma opgesteld, waarbij de deelnemers wel ruimte hebben gehad om daarin wensen mee te geven. Deelnemers vroegen bijvoorbeeld om nog een excursie naar een bestaand windpark te organiseren, wat door de organisatie nog geregeld kon worden. Door in te spelen op dit soort wensen en het duidelijke programma waren de deelnemers positief over de organisatie, bleek uit de enquêtes na afloop.

# Hoofdstuk 8

## Organisatie & uitvoering

De vraag is geformuleerd, het projectteam staat in de startblokken en de uitnodigingen zijn verstuurd. Wat nu? Hoe organiseer je een burgerberaad? In dit hoofdstuk lopen we de organisatie en uitvoering van een burgerberaad door. Dit kan samen met hoofdstuk 7 worden gebruikt om een gedetailleerd plan van aanpak uit te werken.

## Deelnemerscommunicatie

Als de definitieve groep deelnemers eenmaal is geselecteerd, gaat de communicatie met deelnemers van start. Deze communicatie verloopt via een (online en beveiligd) deelnemersplatform van de overheidsorganisatie of een externe partij. Op dit platform wordt praktische informatie over de bijeenkomsten, achtergrondinformatie, lees-, kijk- en luistertips over het onderwerp, en verslagen en presentaties van de bijeenkomsten gedeeld. Daarnaast wordt een aparte mailbox ingericht voor vragen, opmerkingen en feedback. Na afloop van de bijeenkomsten kan het deelnemersplatform worden gebruikt om relevante updates en terugkoppelingen te geven over de stand van zaken rondom het advies dat het burgerberaad heeft opgesteld. Ook kan na afloop van elke bijeenkomst een korte vragenlijst ter evaluatie van de bijeenkomst worden rondgestuurd.

Persoonlijk contact met de organisatie voor, tijdens én na het proces bevordert de betrokkenheid van deelnemers. Zo kunnen deelnemers bijvoorbeeld voor de eerste bijeenkomst worden gebeld om het eerste contact te leggen en eventuele vragen te beantwoorden. Het helpt om één of meerdere vaste contactpersonen aan te stellen die tijdens de bijeenkomsten persoonlijk contact met deelnemers houden om vragen, opmerkingen of zorgen op te vangen.

## Vorbereiding voorzitter en gespreksbegeleiders

Zowel de voorzitter als de gespreksbegeleiders hebben baat bij een goede briefing voorafgaand aan elke bijeenkomst van het burgerberaad. Tijdens deze briefing wordt het draaiboek voor de bijeenkomst helemaal doorgenomen. Hoe laat wordt iedereen verwacht? Welke benodigdheden moeten er klaarliggen in de verschillende ruimtes? Welke werkvormen worden ingezet en waar moet de gespreksbegeleider specifiek op letten deze bijeenkomst? Wat is het doel van de bijeenkomst? En ook: wat is er tussen de bijeenkomsten in gebeurd?

Gespreksbegeleiders zijn in principe alleen betrokken op de dagen van de bijeenkomsten, maar in de tussentijd worden opbrengsten bijvoorbeeld gedigitaliseerd door de organisatie, of worden bepaalde adviezen in overkoepelende thema's ingedeeld. Het is goed om dit met alle gespreksbegeleiders te bespreken tijdens een briefingsmoment in de week voorafgaand aan elke bijeenkomst. Op deze manier zijn alle gespreksbegeleiders op de hoogte van hoe de opbrengsten van de vorige bijeenkomst zijn verwerkt in het programma en hebben zij tijd om zich voor te bereiden.

Dit geldt ook voor de voorzitter. In het burgerberaad kan gewerkt worden met een externe, onafhankelijke voorzitter of met een voorzitter die ook betrokken is bij (het ontwerp van) het programma. In het eerste geval kost het meer tijd om de voorzitter goed te briefen voorafgaand aan de bijeenkomsten.

## Inhoudelijke ondersteuning tijdens uitvoering

Tijdens het burgerberaad is er een aantal formele momenten waarop het burgerberaad gebruik kan maken van inhoudelijke ondersteuning: (1) als het burgerberaad (ervarings)deskundigen uitnodigt tijdens de informatiefase en (2) als het burgerberaad kiest voor een tussentijdse reflectie op de conceptadviezen door een groep externe en/of ambtelijke deskundigen (zie ook hoofdstuk 7).

Echter, in de praktijk zien we dat deelnemers tijdens alle bijeenkomsten inhoudelijke vragen kunnen hebben over de vraagstelling, het onderwerp, een subthema of lokaal beleid. Deze vragen kan de organisatie van het burgerberaad niet altijd zelf beantwoorden, waardoor ook tussentijdse inzet van deskundigen nodig kan zijn. Dit kan op verschillende manieren worden georganiseerd.

Externe en ambtelijke deskundigen kunnen tijdens de bijeenkomsten fysiek aanwezig zijn als vraagbaak. Dit kan tijdens alle bijeenkomsten of een aantal van de bijeenkomsten. Als er tijdens de bijeenkomsten een inhoudelijke vraag opkomt, krijgen deelnemers de kans om deze direct aan een expert te stellen. Met name tijdens de laatste fase (adviseren) kan het deelnemers helpen om vragen ter plekke voor te leggen aan deskundigen. Aandachtspunt is dat deskundigen zich niet mengen in de onderlinge deliberatie en alleen antwoord geven op de vraag. Hiervoor is het van belang dat deskundigen (indien fysiek aanwezig) gebriefd worden over het proces en hun rol daarin.

De ambtelijke projectleider heeft ook een belangrijke rol in het organiseren van inhoudelijke ondersteuning. In veel gevallen vervult de ambtelijke projectleider een brugfunctie tussen het burgerberaad en inhoudelijke ondersteuning. Bijvoorbeeld door het netwerk van de ambtelijke organisatie te benutten om externe (ervarings)deskundigen te vragen hun kennis te delen met het burgerberaad en door inhoudelijke vragen vanuit het burgerberaad door te zetten naar interne collega's of externe deskundigen en het antwoord terug te koppelen aan het beraad.

## Vergoeding voor deelnemers

Het is van groot belang dat de groep deelnemers zo divers en inclusief mogelijk is en blijft. Daarvoor is nodig dat er zo min mogelijk belemmeringen zijn om aan het burgerberaad deel te nemen. Hieraan kunnen de volgende vergoedingen en hulpmiddelen een bijdrage leveren.

### Deelnemersvergoeding

Bij veel burgerberaden krijgen deelnemers een vrijwilligersvergoeding voor hun deelname aan het burgerberaad. Met name om hen te compenseren voor de tijdsinvestering die het burgerberaad van hen vraagt. Deze vergoeding kan rechtstreeks worden uitbetaald of als een VVV- of cadeaubon worden gegeven. Veel organisaties kiezen voor een vergoeding van ongeveer €50 per bijeenkomst. Het is belangrijk om rekening te houden met de maximale hoogte van een vrijwilligersvergoeding die maandelijks mag worden ontvangen, zonder verdere belastingtechnische gevolgen voor de deelnemers.

Het rechtstreeks uitbetalen van een vergoeding vanuit een gemeente of provincie aan inwoners is ingewikkeld. In de praktijk wordt er niet altijd goed afgestemd met de financiële afdeling in kwestie, waardoor deelnemers soms niet op tijd worden uitbetaald. Hoe het proces van de uitbetalingen is ingericht, verschilt enorm per gemeente of provincie. Wel is er een aantal tips die je vooraf in acht kan nemen om dit proces zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Zorg ervoor dat je ruim voor de start van de bijeenkomsten een plan van aanpak maakt met de financiële afdeling. Bespreek heel concreet wanneer en hoe deelnemers moeten worden uitbetaald en vraag uit welke gegevens de financiële afdeling hiervoor nodig heeft.

Gemeenten en provincies hebben regelmatig aanvullende betaalgegevens nodig van deelnemers. Zoals een kopie of foto van de bankpas, een identiteitsbewijs of een handtekening. Dit zijn bijzondere persoonsgegevens, waar zorgvuldig mee om moet worden gegaan. Dit zijn allemaal gegevens die je al

kan uitvragen vóór de start van de eerste bijeenkomst. Bijvoorbeeld via een online vragenformulier. Het is ook mogelijk om deelnemers te vragen deze gegevens mee te nemen naar de eerste bijeenkomst. Let er wel op dat dit extra tijd kost tijdens het inchecken.

#### **Reisvergoeding**

Deelnemers maken mogelijk kosten om op locatie te komen. Deze kosten worden vaak vergoed. Denk aan kosten voor openbaar vervoer, parkeren, een taxirit of speciaal vervoer.

#### **Kinderopvang**

Om het burgerberaad ook voor (alleenstaande) ouders toegankelijk te maken, kan kinderopvang worden aangeboden. Hierbij kan de gemeente kiezen om een vergoeding aan te bieden voor kinderopvang of om kinderopvang op locatie te regelen.

## **Hulpmiddelen voor deelnemers**

#### **Tolken**

Iedereen moet de communicatiemiddelen goed kunnen lezen. Denk hierbij aan B1 taalgebruik en communicatie met visuele elementen. Daarnaast kan de gemeente of provincie ervoor kiezen om tolken in te zetten tijdens de bijeenkomsten. Deze tolken zorgen voor een simultane vertaling van het gesprek en kunnen in meerdere talen worden aangeboden, afhankelijk van de behoefte bij deelnemers.

#### **Minder talig**

Verder moet worden nagedacht over hoe de bijeenkomsten toegankelijk gemaakt worden voor mensen die minder talig zijn. Bijvoorbeeld door het inhuren van een tekenaar, die simultaan visualisaties kan maken van gesprekken, ideeën of zelfs de adviezen.

#### **Fysieke toegankelijkheid**

Dat locaties ook toegankelijk moeten zijn voor mensen die minder goed ter been zijn, spreekt voor zich. Maar ook bij de inrichting van de ruimtes en de werkvormen moet hiervoor aandacht zijn. Statafels maken het deelnemers in een rolstoel bijvoorbeeld moeilijk om volwaardig deel te nemen aan een gesprek of de borrel na afloop.

#### **Overige hulpmiddelen**

Daarnaast kan bij de definitieve aanmelding worden gevraagd of deelnemers nog iets nodig hebben om deel te nemen. Zo kan rekening worden gehouden met specifieke situaties, die voorafgaand moeilijk zijn te voorzien. Denk aan fysieke of mentale hulpmiddelen, zoals de inrichting van kolf-, bid- of stilleruimtes.



## Praktijkcasus: Gemeente Zoetermeer

**Vraagstelling:** Aan welke voorwaarden moet het afvalbeleid van de gemeente Zoetermeer voldoen?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 4 april 2024 en de laatste (vijfde) op 29 juni 2024)

**Aantal deelnemers:** 145

**Meer informatie:** [Burgerberaad Zoetermeer](#)

### Hoe heeft de gemeente Zoetermeer de uitvoering van het burgerberaad opgepakt en welke hulpmiddelen zijn er aangeboden aan deelnemers?

Voor de uitvoering van het Burgerberaad Afvalbeleid heeft de gemeente Zoetermeer gekozen voor een projectmatige aanpak. Het projectteam bestond uit een bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever, een senior en junior projectmanager, een beleidsadviseur afvalbeleid, een participatieadviseur en de afvalinzamelingsdienst. Omdat het organiseren en vooral het begeleiden van een burgerberaad de nodige expertise vergt, is gekozen voor het uitbesteden van deze opdracht middels een meervoudige onderhandelingsprocedure. De rol van het projectteam was gericht op het aansturen van het externe bureau, het begeleiden van het proces, het informeren van de bestuurlijke opdrachtgever, het informeren van de stad, en het faciliteren van het burgerberaad in de logistiek en communicatie onderling en met de stad. Door het projectteam werd ook goed bewaakt dat het burgerberaad in alle vrijheid en zonder sturing vanuit de gemeente invulling kon geven aan haar eigen proces.

Door het projectmatig aanpakken van het burgerberaad was het mogelijk om op alle onderdelen de voortgang te bewaken, om overzicht te houden en om integraal te werken. De nodige disciplines om het burgerberaad te doen slagen, waren ook vertegenwoordigd in het projectteam (communicatie, participatie, afvalbeleid en inzameling).

Belangrijke uitvoeringsaspecten zijn het vooraf goed inventariseren van de middelen die nodig zijn, zoals geschikte locaties, catering, vervoer, de financiële vergoeding voor de deelnemers, kinderopvang en communicatie richting deelnemers en het brede publiek. De communicatie met deelnemers verliep via het externe bureau. De communicatie met het brede publiek is via de gemeente verlopen en bestond uit het publiceren van filmpjes, interviews en een nieuwsbrief.

Het opvangen van 150 deelnemers stelt eisen aan de locatie qua omvang, faciliteiten, akoestiek en bereikbaarheid. Wij hebben op alle onderdelen de toegankelijkheid vooropgesteld: zowel fysiek als inhoudelijk. De locaties waren goed bereikbaar en door de communicatie laagdrempelig te houden (persoonlijk, per mail en whatsapp) kon de inclusiviteit worden gewaarborgd. Zo konden wij slechthorenden, slechtzienden, en mindervalide deelnemers onder onze trouwe deelnemers rekenen. Dankzij de inzet van tolken hebben wij ook anderstaligen en inwoners met een migratieachtergrond kunnen vasthouden.

Terugkijkend is naast de intensieve voorbereiding en de projectmatige aanpak, de invulling van de bijeenkomsten een belangrijke succesfactor geweest. Het externe bureau heeft per bijeenkomst programma's uitgewerkt die goed hebben gewerkt. Vanaf de derde bijeenkomst begon het proces van het opstellen van adviezen waardoor er bij bijeenkomst vier en vijf nog voldoende ruimte was om de adviezen goed uit te werken.

## Locatie- en cateringsvereisten

Het kiezen en vinden van een geschikte locatie voor het burgerberaad is niet altijd eenvoudig. De locatie moet bijvoorbeeld beschikken over een grote plenaire ruimte (met een groot scherm) en diverse kleinere zalen die als sub-ruimtes gebruikt kunnen worden. Daarnaast moet de techniek en catering goed (te regelen) zijn en zijn ook de akoestiek en de bereikbaarheid van de locatie is iets om rekening mee te houden. Bijeenkomsten kunnen op het gemeentehuis georganiseerd worden, of op een externe locatie. Voordeel van het gemeentehuis is dat er (meestal) geen extra huurkosten aan verbonden zijn. Een nadeel kan zijn dat het gemeentehuis op de momenten van de bijeenkomsten publiek toegankelijk/open is voor inwoners, waardoor het burgerberaad niet besloten kan plaatsvinden. Een raadszaal – waarin niet flexibel geschoven kan worden met de opstelling van tafels en stoelen – is ook minder geschikt. Bij elke bijeenkomst kan een andere opstelling wenselijk zijn: van groepen aan verschillende tafels, tot theater- of Lagerhuis-opstelling.

We weten inmiddels dat het voor de ervaring van deelnemers – en hun beoordeling van het burgerberaad achteraf – belangrijk is om basiszaken zoals techniek en de catering goed te regelen. Voor bijeenkomsten die 's avonds gepland staan, is het prettig om avondeten aan te bieden zodat deelnemers direct uit hun werk naar het burgerberaad kunnen komen. Voor de bijeenkomsten die overdag plaatsvinden, moet aandacht zijn voor de lunch. Vooraf aan het burgerberaad worden dieetwensen uitgevraagd. Door te kiezen voor catering in de vorm van een buffet – met verschillende belegde broodjes/bakken met eten – wordt het makkelijker om rekening te houden met verschillende wensen.

Tijdens de bijeenkomsten is het verder belangrijk om bijvoorbeeld kannen met water op tafel te zetten en om genoeg koffie-, thee- en rookpauzes te faciliteren. Iets lekkers bij de koffie en in de middag wordt gewaardeerd. We zien in de praktijk ook dat niet alle deelnemers hebben ontbeten voordat ze aan de bijeenkomst beginnen. Iets bij de koffie is dan niet alleen lekker, maar ook een must om goed aan de dag mee te kunnen doen.

# Hoofdstuk 9

## Afronding van het burgerberaad

Tijdens de laatste bijeenkomst van het burgerberaad wordt een set adviezen opgeleverd. Wat gebeurt er na deze bijeenkomst? Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van het projectteam van het burgerberaad en het burgerberaad zelf na afronding van de bijeenkomsten? Hoe zorg je ervoor dat de opbrengsten van het burgerberaad opvolging krijgen en hoe houd je deelnemers betrokken bij het vervolgtraject? In dit hoofdstuk beschrijven we waar je als gemeente of provincie allemaal aan kunt denken bij de afronding van het burgerberaad en wat je moet organiseren om het vervolgtraject goed in te richten.

## Doelen van het projectteam na afronding

Het projectteam – in het bijzonder de (ambtelijke) projectleider – heeft na afronding van de laatste bijeenkomst drie verantwoordelijkheden om te zorgen dat de opbrengsten van het burgerberaad goed landen, namelijk:

1. Verslaglegging van de opbrengsten van het burgerberaad;
2. Faciliteren van politieke en bestuurlijke opvolging van het beraad;
3. Ondersteunen van het burgerberaad tijdens het politieke en bestuurlijke proces.

Elk van bovenstaande doelen wordt in dit hoofdstuk verder toegelicht.

## Verslaglegging van de opbrengsten

De opbrengsten van de laatste bijeenkomst van het burgerberaad is in de regel een set adviezen, die vervolgens worden gebundeld in een adviesrapport en worden aangeboden aan de volksvertegenwoordiging en bestuur. Zij reageren op de adviezen en zongen ervoor dat de implementatie van de adviezen wordt geborgd binnen de ambtelijke organisatie.

De meeste adviesrapporten bestaan uit twee delen:

### Deel 1 – de opbrengsten van het burgerberaad

Het eerste deel van het adviesrapport bestaat uit de opbrengsten van het burgerberaad zelf. Er wordt niets meer aan deze opbrengsten veranderd na de laatste bijeenkomst. Dit deel bestaat uit:

- Vaak wil een burgerberaad graag zelf een voorwoord schrijven ter introductie van de adviezen. In het voorwoord wordt gereflecteerd op de opbrengsten en het proces. Vaak wordt dit voorwoord tijdens of na de laatste bijeenkomst geschreven door een schrijfgroep bestaande uit drie tot vijf deelnemers.
- Een overzicht van alle adviezen die het burgerberaad oplevert. Hoe de adviezen precies worden overgenomen in het adviesrapport is afhankelijk van de stemprocedure die het burgerberaad hanteert (zie ook hoofdstuk 7). Zo kunnen alleen de aangenomen adviezen worden opgenomen in het adviesrapport of er wordt een onderscheid gemaakt tussen aangenomen en afgewezen adviezen.

## Deel 2 – beschrijving van het proces

Het tweede deel wordt in sommige gevallen apart opgeleverd, maar meestal als een tweede deel toegevoegd aan het adviesrapport. Dit deel wordt geschreven door het projectteam van het burgerberaad. In het procesverslag wordt beschreven hoe de adviezen tot stand zijn gekomen. Onderdelen die hierin terug kunnen komen zijn:

Uitvoering van de loting en de samenstelling van het burgerberaad;

- De communicatie met de deelnemers en de bredere samenleving tijdens de bijeenkomsten;
- Een kort verslag en beschrijving van de bijeenkomsten;
- Een overzicht van de informatie en bijdragen van deskundigen die aan het burgerberaad ter beschikking zijn gesteld.

Afhankelijk van het beschikbare budget kan het adviesrapport worden opgemaakt en vormgegeven inclusief beeldmateriaal van de bijeenkomsten. Beeldmateriaal in het adviesrapport kan de lezer helpen om een beter beeld te vormen van het burgerberaad.

## Politieke & bestuurlijke opvolging

Voorafgaand aan het burgerberaad hebben bestuur en/of volksvertegenwoordiging afspraken over de opvolging en inbedding van de uitkomsten van het burgerberaad vastgelegd in het mandaat van het burgerberaad (zie hoofdstuk 1). Het mandaat specificeert wanneer en onder welke voorwaarden de politiek de adviezen overneemt en waar de adviezen landen. Veel burgerberaden hebben een verantwoordingsplicht. Dit betekent dat de politiek de implementatie van de uitkomsten van het burgerberaad moet verantwoorden. Uit de praktijk van de pilotgemeenten blijkt dat vaak de opbrengsten van het beraad in principe worden overgenomen als deze voldoen aan de vooraf vastgestelde kaders. Alleen met een goede onderbouwing kunnen deze opbrengsten niet, of in aangepaste vorm, worden overgenomen.

Na afronding van het burgerberaad is het essentieel dat het mandaat ook daadwerkelijk wordt opgevolgd door de volksvertegenwoordiging en het bestuur in kwestie. Indien de politiek niet trouw blijft aan het mandaat, kan dit zorgen voor een sterke ontgoocheling van de deelnemers en de rest van de samenleving. Dit kan de afstand tussen burgers en de politiek verder vergroten. Hierbij geldt, hoe beter het mandaat van tevoren is vastgelegd en afgestemd, hoe makkelijker de adviezen van het burgerberaad kunnen worden uitgevoerd en ingebed. Hierin kan een potentiële monitoringgroep van deelnemers een rol spelen. Door bijvoorbeeld de monitoringgroep aan te laten sluiten bij bestuurlijke momenten, zoals een commissie- of raadsvergadering.

Verder is het goed om alle deelnemers actief op de hoogte te houden van het vervolgtraject na de laatste bijeenkomst. Deelnemers ontvangen vaak tenminste één jaar lang actief updates over het vervolg van het traject en hoe de adviezen worden opgevolgd.

### Stappen van politieke en bestuurlijke opvolging

De rollen van volksvertegenwoordiging en bestuur verschillen per burgerberaad. Bij Nederlandse burgerberaden zien we dat ofwel het college of de gemeenteraad de initiatiefnemer en opdrachtgever van het burgerberaad is. In sommige gevallen delen het college en de raad deze rol, waarbij het mandaat gezamenlijk wordt overgedragen aan het burgerberaad. Voor de route van de politieke en bestuurlijke opvolging maakt het niet veel uit waar het formele opdrachtgeverschap ligt. Dit is alleen van belang om te bepalen wie – naar het burgerberaad toe – het gezicht van de opdrachtgever wordt.

Onafhankelijk van het formele opdrachtgeverschap, bestaat de meest voorkomende route van politieke en bestuurlijke opvolging uit de volgende stappen, uitgaande van een mandaat met verantwoordingsplicht:

**Stap 1.** De adviezen van het burgerberaad worden na de laatste bijeenkomst gebundeld in een adviesrapport. Het adviesrapport gaat eerst naar het college en de ambtelijke organisatie. Het college schrijft een oplegger of reactie op het adviesrapport van het burgerberaad. In de oplegger van het college worden vaak onderstaande elementen aangestipt:

- Reactie van het college op de adviezen van het burgerberaad. Wat vindt het college van de adviezen van het burgerberaad? Omarmt het college de adviezen: ja/nee, met verantwoording.
- Voorstel van het college hoe de adviezen worden opgevolgd: wat stelt het college aan de raad voor om met de adviezen van het burgerberaad te doen?

**Stap 2.** Het adviesrapport van het burgerberaad met daarbij de oplegger van het college gaan naar de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt gevraagd om een besluit te nemen over de adviezen van het burgerberaad en het voorstel van het college. Worden de adviezen overgenomen en wat gaat er met de adviezen gebeuren?

**Stap 3.** Na het besluit van de gemeenteraad, wordt – via het college – opdracht gegeven aan de ambtelijke organisatie om aan de slag te gaan met de uitwerking en implementatie van de adviezen van het burgerberaad.

Zie ook hoofdstuk 7 voor een schematische weergave van bovenstaande stappen. Let op: er zijn diverse andere routes mogelijk. Bijvoorbeeld dat het er een collegebesluit wordt genomen en dit alleen ter info naar de gemeenteraad wordt doorgestuurd.



## Praktijkcasus: Gemeente Borsele

**Vraagstelling:** Wat zijn de voorwaarden voor de komst van de grootschalige energieprojecten?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 6 juni 2023 en de laatste (vijfde) op 24 oktober 2023)

**Aantal deelnemers:** 100

**Meer informatie:** [Burgerberaad Borselse Voorwaarden](#)

### Hoe heeft de gemeente Borsele de afronding van het burgerberaad vormgegeven?

Op 24 oktober 2023 vond de laatste van de vijf bijeenkomsten van de Borselse Voorwaarden Groep plaats. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders waren deels aanwezig bij deze bijeenkomst, net als bij de eerste en derde bijeenkomst. Dit vonden wij als (ambtelijk) projectteam, en ook de politici, erg belangrijk. Zij wilden niet alleen betrokkenheid tonen, maar ook gevoel krijgen bij het proces. Zelfs voormalig minister Rob Jetten was aanwezig bij de eerste en laatste bijeenkomst. Deze betrokkenheid gaf de deelnemers veel vertrouwen dat hun voorwaarden serieus genomen zouden worden.

Na de laatste bijeenkomst werden de voorwaarden vrijwel gelijk gedeeld met de gemeenteraad. Al snel bleek dat raadsleden veel vragen hadden en sommige voorwaarden niet goed begrepen. Dit kwam omdat de deelnemers van de groep veel informatie hadden ontvangen om goede voorwaarden op te stellen (bijvoorbeeld door een bezoek aan Engeland om de impact van de bouw van kerncentrales te zien). Om deze informatiekloof – tussen de deelnemers van het burgerberaad en raadsleden – te overbruggen, organiseerden we op 9 november een extra bijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst gaven circa veertig deelnemers van de Borselse Voorwaarden Groep een toelichting op de voorwaarden aan de gemeenteraadsleden. Dit zorgde voor duidelijkheid en rust bij de raadsleden en de deelnemers.

Op 11 januari 2024 besloot de gemeenteraad om alle 39 Borselse Voorwaarden volledig over te nemen. Ook werd besloten over de Vervolgaanpak Borselse Voorwaarden, wat perspectief gaf voor het vervolg van het traject. Voorafgaand aan de besluitvorming werd een korte evaluatie uitgezet bij de deelnemers, waarvan de reacties bij het raadsbesluit waren bijgevoegd.

De voorwaarden waren uiteindelijk bedoeld voor de initiatiefnemers van de energieprojecten, voornamelijk het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (nu Klimaat en Groene Groei). Om de voorwaarden goed onder de aandacht te brengen, reisden we op 10 april 2024 met een bestickerde bus naar Den Haag. Samen met de deelnemers van de Borselse Voorwaarden Groep overhandigden we daar de voorwaarden aan demissionair minister Rob Jetten. De minister werd gevraagd om voor de zomer met een reactie te komen. Helaas bleef deze reactie uit vanwege de kabinetswisseling. Minister Sophie Hermans zal na de zomer van 2024 met een reactie komen en tegelijkertijd een intentieverklaring ondertekenen om de voorwaarden te borgen in een Rijk-Regiopakket.

We hielden de deelnemers tussentijds goed op de hoogte van alle stappen in het besluitvormingsproces, wat als zeer prettig werd ervaren.



## Praktijkcasus: Gemeente Utrecht

**Vraagstelling:** Hoe willen we dat de jaarwisseling verloopt in de stad Utrecht vanaf 2024/2025 en daarna?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 9 december 2023 en de laatste (vijfde) op 2 maart 2024)

**Aantal deelnemers:** 85

**Meer informatie:** [Burgerberaad Utrecht](#)

### Hoe heeft de gemeente Utrecht de afronding van het burgerberaad vormgegeven?

De gemeenteraad heeft voorafgaand aan het burgerberaad ingestemd dat hij de adviezen van het burgerberaad over zal nemen als deze financieel, juridisch en praktisch uitvoerbaar zijn. Hiermee heeft de gemeenteraad een politiek-bestuurlijk mandaat afgegeven. De kaders voor wat financieel, juridisch en praktisch uitvoerbaar is, zijn zoveel mogelijk van tevoren gespecificeerd en vastgesteld door de gemeenteraad. Tijdens het proces van het burgerberaad is er twee keer feedback gegeven door de gemeente op het gebied van uitvoerbaarheid, en uitdrukkelijk niet op wenselijkheid. Daarvoor is een 'ja, mits-houding' gehanteerd, zoals ook vastgelegd in de kaders.

Tijdens de laatste bijeenkomst heeft het burgerberaad de adviezen overgedragen aan de wethouder en een afgevaardigde van de gemeenteraad. De adviezen van het burgerberaad zijn in een rapport gebundeld, waar een klein groepje zelf een voorwoord bij heeft geschreven over het gehele proces. Dit eindrapport is gezamenlijk met een ambtelijk toetsrapport aan de gemeenteraad voorgelegd met het voorstel om alle adviezen over te nemen. Het ambtelijk toetsrapport beschreef namelijk de uitvoerbaarheid van de adviezen en of het proces rondom het burgerberaad was verlopen volgens de vooraf vastgestelde randvoorwaarden door de raad. Het burgerberaad hebben we bij elk beslismoment over de adviezen op de hoogte gebracht en uitgenodigd om aanwezig te zijn als publiek bij de raadmomenten. Zowel het college als de raad heeft alle adviezen overgenomen. De uitvoering van de adviezen is onlangs van start gegaan. Hier willen we ook het burgerberaad bij blijven betrekken.

Momenteel zijn we bezig met de evaluatie van dit eerste Utrechtse burgerberaad. Er heeft ook een onafhankelijk onderzoek plaatsgevonden, waarvan we de uitkomsten ook zullen meenemen. Daarnaast evalueren we intern met de betrokken ambtenaren en extern met betrokken Utrechters. Hiervoor worden verschillende middelen ingezet. Zo is er bijvoorbeeld een vragenlijst verstuurd naar ons bewonerspanel over de bekendheid van het burgerberaad. Alle evaluaties leveren samen leerpunten en dilemma's op. Een aantal van deze dilemma's bespreken wij in een leernetwerk, waarin procesbegeleiding, ambtenaren, betrokken Utrechters, onderzoekers en deelnemers van het burgerberaad met elkaar in gesprek gaan.



## Blijvende betrokkenheid van deelnemers

Het burgerberaad kan zelf op verschillende manieren helpen in het proces. Bij veel burgerberaden zien we dat er tijdens de bijeenkomsten een schrijfgroep van drie tot vijf deelnemers wordt samengesteld. In veel gevallen is dit een wens die uit het burgerberaad zelf komt. Een dergelijke schrijfgroep kan een voorwoord schrijven namens het hele burgerberaad ter introductie van de adviezen die in het adviesrapport worden opgenomen. Een schrijfgroep kan hier al tijdens de bijeenkomsten aan beginnen of komt – ondersteund door de organisatie – na afloop bij elkaar.

Daarnaast kan er na afloop een monitoringgroep van deelnemers worden aangesteld. Deze groep volgt de opvolging van de adviezen van het burgerberaad. De monitoringgroep kan de volgende taken op zich nemen:

- Toelichting geven bij de gemeenteraad en college op het proces en de adviezen;
- Periodiek monitoren hoe het gaat met de opvolging van de adviezen van het burgerberaad;
- Collega-leden van het burgerberaad op de hoogte houden van het vervolg.

Op deze manier blijft een vertegenwoordiging van het beraad betrokken bij de uitvoering van de adviezen. De monitoringgroep kan na de laatste bijeenkomst één of meerdere keren bij elkaar komen, gefaciliteerd door de projectorganisatie. Hierbij kan de projectorganisatie de monitoringgroep op de hoogte houden van het bestuurlijke vervolgproces en een voorstel doen voor de verdere betrokkenheid van de monitoringgroep. Waarbij de monitoringgroep genoeg vrijheid krijgt om dit ook zelf in te vullen.

## Evaluatie van het burgerberaad

Het monitoren en evalueren van een burgerberaad is belangrijk zodat alle geleerde lessen van de organisatie én deelnemers een plek krijgen om bij te sturen tijdens het burgerberaad zelf, of het instrument te verbeteren voor een eventuele volgende keer.

Eenzijds zijn hiervoor de tussentijdse evaluaties van deelnemers op het proces, waarbij deelnemers bijvoorbeeld na elke bijeenkomst feedback kunnen geven over de organisatie van de bijeenkomsten. De opbrengsten van deze tussentijdse evaluaties kunnen worden gebruikt om lopende het burgerberaad verbeteringen door te voeren in de opzet en organisatie. Uit onderzoek blijkt bovendien dat die tussentijdse evaluaties en aanpassingen essentieel zijn voor het vertrouwen van deelnemers in de organisatie, en zo ook bijdragen aan dat mensen aangehaakt blijven.

Anderzijds is er bij burgerberaden in Nederland bijna altijd sprake van een (onafhankelijke) eindevaluatie. Deze evaluatie kan worden uitgevoerd door een externe partij, zoals een hogeschool of universiteit, of door een interne afdeling binnen een gemeente of provincie. Ook op deze manier worden geleerde lessen en verbeterpunten vastgelegd. Dit kan later van pas komen als een gemeente of provincie voornemens is het instrument burgerberaad vaker in te zetten.

In de pilotgemeenten zien we dat burgerberaden worden geëvalueerd op:

- **Het burgerberaad als instrument.** Denk aan de uitvoering van de loting, de representativiteit van de groep deelnemers in relatie tot de bredere samenleving, de toegankelijkheid van de werkvormen, de begeleiding van de gesprekken en de mate waarin deliberatie is gewaarborgd in het programma. Maar ook of het burgerberaad heeft geholpen om de kloof tussen overheid en burgers te verkleinen.
- **De inhoudelijke opbrengsten van het burgerberaad.** In hoeverre geven de adviezen antwoord op de vraag die de politiek aan het burgerberaad heeft gesteld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden onderzocht in welke mate de adviezen van het burgerberaad daadwerkelijk worden omgezet naar beleid. Maar ook in hoeverre het perspectief van deelnemers op het onderwerp is veranderd als gevolg van de deliberatie en uitwisseling van perspectieven. Evaluatie van de impact van het burgerberaad kan daarmee inzicht geven in de potentie van het burgerberaad als democratische vernieuwing.

De meeste eindexaminaties verzamelen data op basis van online of offline vragenlijsten met daarbij een nulmeting (voor de eerste bijeenkomst) en een nameting (na de laatste bijeenkomst). De data uit de vragenlijsten worden regelmatig aangevuld met 1-op-1 interviews met deelnemers. Er is een aantal organisaties die veel ervaring heeft met de evaluatie van burgerberaden in Nederland. Deze lijst is niet uitputtend:

- De Haagse Hogeschool, [lectoraat Public Governance](#)
- Hogeschool van Amsterdam, [lectoraat Psychologie voor een Duurzame Stad](#) en [Coördinatie Grootstedelijke Vraagstukken](#)
- Radboud Universiteit, [onderzoeksgroep Political Science](#)
- HAN University of Applied Sciences, [lectoraat Sociale Duurzame Praktijken](#)

Momenteel wordt gewerkt aan een standaard evaluatiekader in opdracht van VNG/BZK onder leiding van de Haagse Hogeschool en de Radboud Universiteit. De verwachte oplevering is eind 2024.

## Praktijkcasus: Gemeente Arnhem

**Vraagstelling:** Wat kan de gemeente Arnhem doen om de hoeveelheid afval van inwoners, instellingen en bedrijven tot een minimum te beperken?

**Fase:** Afgerond (eerste bijeenkomst was op 23 maart 2024 en de laatste (vierde) op 22 juni 2024)

**Aantal deelnemers:** 140

**Meer informatie:** [Burgerberaad Arnhem](#)

### Hoe heeft de gemeente Arnhem de evaluatie van het burgerberaad vormgegeven?

Gemeente Arnhem heeft rondom het Burgerberaad Afval twee evaluaties lopen. Beiden hebben we extern belegd om onafhankelijkheid te garanderen. De eerste evaluatie wordt uitgevoerd door dr. Kristof Jacobs en collega's van de Radboud Universiteit. Dit betreft een onderzoek onder deelnemers van het burgerberaad. Zij kregen aan het begin en aan het einde van iedere bijeenkomst een korte vragenlijst voorgelegd, waarin zij hun verwachtingen en ervaringen ten aanzien van het burgerberaad konden delen, bijvoorbeeld over de gelijkwaardigheid van deelnemers in gesprekken (komt iedereen aan het woord?) en of zij zich serieus genomen voelden (als beraad maar ook als individu). Ook werden middels deze vragenlijsten tips en tricks ten aanzien van de organisatie opgehaald (was de koffie lekker?).

Het tweede onderzoek wordt door het HAN lectoraat Sociale Duurzame Praktijken uitgevoerd. Dit onderzoek richt zich op het beantwoorden van de vraag: 'Hoe kan het burgerberaad zo goed mogelijk bijdragen aan versterking van het democratische gehalte – vanuit de politiek gezien – van beleid en besluitvorming, betrokkenheid van inwoners en inclusiviteit in de Arnhemse samenleving?' Het onderzoek focust op twee aspecten: (1) de opzet en werking van het 'instrument' burgerberaad in Arnhem als zodanig, en (2) de organisatie hiervan door de gemeente Arnhem. De HAN volgt het burgerberaad vanaf de start tot één jaar later, en zet gedurende het traject diverse onderzoeksmethoden in. De onderzoekers van de HAN voerden observaties uit tijdens de bijeenkomsten van het burgerberaad, maar schoven bijvoorbeeld ook regelmatig aan bij de projectoverleggen die wij als gemeente Arnhem met de uitvoerende partij van het burgerberaad hebben. Ook houdt de HAN interviews met intern en extern betrokkenen (waaronder de verantwoordelijk wethouder en een afvaardiging van de raad) en analyseren zij het politiek-bestuurlijk proces (documentenanalyse, observeren raadsvergaderingen). Dit om ook zicht te krijgen op bijvoorbeeld de behandeling van de adviezen in de gemeenteraad.

# Hoofdstuk 10

## Onderzoekers aan het woord: een reflectie

Tijdens de Pilot Burgerfora VNG/BZK stond de wisselwerking tussen praktijkkennis en wetenschappelijke (evaluatie)onderzoeken steeds centraal. Zo is de praktijkervaring regelmatig getoetst aan de beschikbare academische kennis. Daarbij vervulden Dr. Kristof Jacobs (universitair hoofddocent Empirische Politicologie aan de Radboud Universiteit) en Dr. Christine Bleijenberg (associate lector Urban Governance aan de Haagse Hogeschool) samen de rol van wetenschappelijke kennispartners van de pilot. In dit hoofdstuk reflecteren zij – als experts op het gebied van burgerberaden – op een aantal onderdelen uit deze handreiking, in de vorm van een interview.<sup>10</sup>

### Over dr. Kristof Jacobs

Kristof Jacobs is universitair hoofddocent Empirische Politicologie aan de Radboud Universiteit. In zijn onderzoek richt Kristof Jacobs zich op de uitdagingen voor de democratie, zoals de opkomst van populistische partijen en kiezers. Sinds 2020 voert Kristof Jacobs een meerjarig onderzoek uit (NWO gefinancierd) dat focust op afgehaakte burgers en hoe democratische innovaties zoals burgerberaden kunnen helpen om deze burgers weer aan te haken. Ook is hij medetrekker van een groot project over hybride democratische vernieuwingen in het algemeen en burgerberaden, burgerbegrotingen en andere vormen van deliberatieve participatieprocessen in het bijzonder. Kristof geldt als een autoriteit op het gebied van democratische vernieuwing. Hij schreef onder andere artikelen over de waarborging van representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerberaad, maar ook een verkenning voor een nationaal burgerberaad als democratisch gereedschap.

Kristof heeft met zijn team ook het Gelders Burgerberaad Klimaat en het Burgerberaad Afval in Arnhem onderzocht. In dat onderzoek keken zij onder andere naar hoe de dagen en het programma werden ervaren door deelnemers, de representativiteit van het burgerberaad, het besluitvormingsproces en hoe groot het vertrouwen was in respectievelijk de provincie en de gemeente en hoe dit veranderde gedurende het proces van het burgerberaad.

### Over dr. Christine Bleijenberg

Christine Bleijenberg is associate lector Urban Governance bij het kenniscentrum Governance of Urban Transitions (Haagse Hogeschool). Binnen het lectoraat Public Governance houdt ze zich met haar team bezig met onderzoek naar burgerparticipatie: de voorbereiding, het verloop en de doorwerking van lokale participatieprocessen.

Een belangrijke drijfveer van haar is om wetenschappelijk inzichten te ontsluiten en toepasbaar te maken om bij te kunnen dragen aan het oplossen van de terugkerende problemen met burgerparticipatie in de praktijk. Na lange tijd in de praktijk te hebben gewerkt aan de versterking van het contact tussen burgers en overheid is Christine in 2021 gepromoveerd op een onderzoek naar de betekenis van gesprekken voor het verloop en de uitkomsten van lokale participatieprocessen.

De afgelopen jaren heeft zij onderzoek gedaan naar de voorbereiding en verloop van burgerberaden in Amsterdam (2021), Den Haag (2022), Leiden (2023) en in de Provincie Zuid-Holland (afrondering najaar 2024).

Christine Bleijenberg is projectleider van een meerjarig onderzoeksproject (NWO gefinancierd) naar lokale en provinciale burgerberaden met als doel te komen tot ontwerpprincipes die gebruikt kunnen worden bij het voorbereiden en uitvoeren van burgerberaden. Dit onderzoek wordt uitgevoerd samen met 14 praktijkpartners.

<sup>10</sup>Het interview is live met Christine afgenomen. Kristof heeft op basis van de uitwerking van het interview aangevuld. Dit heeft ertoe geleid dat de bijdrages van beide onderzoekers kunnen verschillen in omvang.

## Jullie waren betrokken bij de pilot als wetenschappelijke kennispartners. Hoe kijken jullie terug op de Pilot Burgerberaden VNG/BZK?

**Christine:** Ik vind het waardevol om te zien dat er zoveel behoefte is om te leren over de praktijk van burgerberaden. Niet alleen in de pilot, maar ook breder. Ik zie een enorme leergierigheid en dat vind ik heel positief.

Dit heeft denk ik te maken met het feit dat het burgerberaad als participatievorm ook best ingewikkeld is. Ook omdat het bijvoorbeeld vraagt om een mandaat en politieke inbedding vooraf. Daardoor wordt er zorgvuldiger mee om gegaan en wordt er langer nagedacht over de vraag 'hoe gaan we dit eigenlijk doen?' Daarnaast ga je met een grote groep deelnemers aan de slag. Het is best een omvangrijk proces en er zijn veel verschillende aspecten waar je vooraf goed over na moet denken.

**Kristof:** Ik ben het helemaal met Christine eens. Volgens mij was het een erg nuttig proces voor iedereen - ook voor ons: wij krijgen hierdoor meer zicht op waar kennisbehoeftes zitten en hoe we eraan kunnen bijdragen in deze behoeftes te voorzien. Omgekeerd was het denk ik voor de pilotgemeenten erg nuttig om een wat bredere blik te krijgen. Als je bezig bent met de praktische organisatie van een burgerberaad wordt het al gauw erg gedetailleerd. Dan is er het risico om in de details te verzanden waardoor het bredere plaatje minder zichtbaar is.

## Wat is in jullie ogen de grootste kracht van burgerberaden? Waarom zou je een burgerberaad organiseren?

**Christine:** Burgerberaden zijn heel geschikt als het gaat om een complex vraagstuk waarbij er in de samenleving – maar vaak ook in de politiek – tegenstellingen bestaan. Het probleem is niet zo makkelijk op te lossen. En dan is een burgerberaad een goed instrument om in te zetten, omdat we zien dat de politiek juist dit type problemen voor zich uit schuift of tot pragmatische oplossingen komt. Dan kan het helpen om een grote, representatieve groep burgers met een mandaat te vragen om daarover mee te denken. Die komen met andere oplossingen. Zij zijn geen gekozen politici, zij zijn geen vertegenwoordigers van een partij en dat geeft ruimte om tot andere oplossingen en inzichten te komen.



**Kristof:** Er zijn denk ik twee aspecten. Ten eerste is het een erg goed instrument om het burgerperspectief op een problematiek boven tafel te krijgen. Dat gaat heel mooi verkokering tegen en kan een eyeopener zijn voor gemeenten en provincies. Dat is overigens niet altijd even fijn om te horen als gemeente of provincie, maar is wel nuttig met het oog op het draagvlak van beleid. Ten tweede is een burgerberaad voor de deelnemers echt een transformatief proces: deze deelnemers worden echt ambassadeurs voor een onderwerp en dat kan duidelijk een spill-over effect hebben. Vooral lokaal en bij kleinere gemeenten of in wijken van grotere steden kan dit erg positief zijn. Bij grotere gemeenten en steden kan het effect ook spelen, maar dan moet er meer geïnvesteerd worden in communicatie naar niet-deelnemers, sowieso iets wat overigens nogal vaak vergeten wordt. Niet gek: een burgerberaad organiseren is best intens en intensief. Dan wordt de communicatie naar niet-deelnemers nogal eens uit het oog verloren.

**Daarop aanhakend: denken jullie dat een burgerberaad echt iets bijdraagt aan de democratie? En zo ja, op welke manier?**

**Christine:** Als je een burgerberaad goed inricht en uitvoert: zeker! Maar hier zit ook een risico aan. Soms zie ik dat het organiseren van een burgerberaad te veel een kunstje wordt. Dan wordt er gekozen voor een burgerberaad, terwijl er niet goed is gekeken of deze vorm past bij het vraagstuk. Ik zie nog te vaak dat eerst wordt besloten een burgerberaad te organiseren en dan moet er nog gezocht worden naar een onderwerp. Dat is de verkeerde volgorde. Dan wordt een burgerberaad een soort standaard format dat gemeenten of provincies kunnen toepassen dat automatisch leidt tot succesvolle uitkomsten. Zo werkt het natuurlijk niet. Burgerberaden blijven maatwerk.

**Kristof:** Daar ben ik het wel mee eens. We moeten een keertje stoppen met telkens één tool te verabsoluteren en te zien als wondermiddel. Dat soort hype cycli zie je vaak in participatie-land en dat schiet niet op. Een burgerberaad heeft sterktes en zwaktes, net zoals burgerbegrotingen en een right-to-challenge. Ze hebben allemaal hun plek. Alleen mag er wel eens met een bredere blik naar gekeken worden: we weten niet goed wat nou waar past in het plaatje. Een burgerberaad past volgens mij het beste aan het begin van een beleidsproces of bij een proces waar het vast zit. Dan kan het helpen om de zaken uit het slop te halen, omdat een burgerberaad goed is in verschillende perspectieven constructief samenbrengen.

**Denken jullie dat we momenteel in een tussenfase zitten? Waarbij de politiek eerst even gevoel moet krijgen bij het instrument?**

**Christine:** Ik hoop dat wij – de partners in de praktijk en onderzoekers – voldoende tijd krijgen om ervaring met dit instrument op te doen en om ervan te leren, zodat de kwaliteit verbetert. En dat niet te snel de conclusie wordt getrokken dat burgerberaden niet de oplossing zijn. Ik hoor nu wethouders zeggen dat het bij een keer blijft bijvoorbeeld omdat de opbrengst van een burgerberaad hen is tegengevallen. Ik vind het prima als je op basis van een evaluatie de conclusie trekt dat je vooraf beter moet nadenken over of je dit instrument gebruikt voor een bepaald vraagstuk, maar dit gaat me een beetje te snel. Je moet kijken naar: hoe hebben we het gedaan, wat hebben we daarvan geleerd en wat betekent dat voor een eventuele volgende keer?

**Kristof:** Dat vind ik ook de andere kant van de hype-cyclus: dat bestuurders te snel een instrument afschrijven of negatief gaan vinden. Er zitten erg mooie kanten aan het burgerberaad als instrument. Alleen moet je realistische verwachtingen hebben. Daarom vond ik de pilot ook zo nuttig: het draagt bij aan het lessen trekken en niet blijven hangen in het experimenteren om te experimenteren. Een burgerberaad heeft duidelijk unieke sterktes, maar kan natuurlijk niet alle problemen oplossen.



## Welke onderliggende principes of uitgangspunten zijn in jullie ogen belangrijk bij het opzetten en het uitvoeren van een burgerberaad?

**Christine:** Er zijn globaal vier aspecten die een burgerberaad zo anders maken dan veel andere vormen van participatie. De eerste is dat er vooraf een heel duidelijk mandaat is. De politiek moet vooraf bepalen hoeveel invloed, macht of eigenaarschap ze aan de deelnemers van het burgerberaad geven. Daarbij zijn er drie vormen. De politiek kan het advies van het burgerberaad zonder meer overnemen. Juridisch gezien kan dit niet zomaar in Nederland, maar het is een variant. Een tweede variant is dat er wordt gekozen voor een verantwoordingsplicht. Hierbij worden de uitkomsten in principe overgenomen, maar kan de politiek beargumenteerd afwijken van de adviezen bij zwaarwegende redenen. En een derde variant is dat de politiek de uitkomsten bespreekt en vervolgens kijkt wat ermee wordt gedaan. Dit is heel anders dan bij andere vormen van participatie. Dan zijn er vaak wel kaders, maar bij een burgerberaad luistert het wat nauwer. Bijvoorbeeld, hoeveel geld is er eigenlijk? Op wat voor termijn mogen deelnemers nadenken over oplossingen? Hoe is het onderwerp afgebakend? Hoe ver mag het burgerberaad daarin gaan? Dit klinkt makkelijk, maar in de praktijk is het lang niet altijd duidelijk hoeveel financiële ruimte er precies is. Of wat de bevoegdheid van de gemeente precies is rondom een bepaald onderwerp. Dat is nog best wel lastig.

Het tweede uitgangspunt bij het opzetten en uitvoeren van een burgerberaad is een deelnemersgroep die een goede afspiegeling vormt van de samenleving, het dorp of de stad. Je wil dat verschillende groepen burgers meepraten, zodat andere mensen zich in de deelnemers van het burgerberaad kunnen herkennen. Daarbij is het belangrijk dat de deelnemersgroep een afspiegeling is op demografische kenmerken. Vrouwen, mannen, leeftijd, enzovoort. Maar je wil ook dat de groep een afspiegeling is als het gaat om inhoudelijk opvattingen met betrekking tot een bepaald onderwerp. Als het burgerberaad gaat over duurzaamheid en er zijn alleen maar deelnemers die zich vreselijk veel zorgen maken, dan gaat er ook iets niet goed. En dat is ook, nogmaals, best lastig. Wij zien in ons onderzoek dat het goed lukt om een representatieve groep te selecteren op basis van demografische achtergrondkenmerken, waarbij een oververtegenwoordiging van theoretisch opgeleide bewoners toch vaak voorkomt. Maar dat is ook weer begrijpelijk, want het blijft een hele talige vorm van participatie en het vraagt een langdurige inspanning. De drempel om mee te doen, is best hoog. Ook de 'discursieve representatie' – de vertegenwoordiging van verschillende opvattingen ten aanzien van het onderwerp – is nog lastig om te realiseren.

**Kristof:** Je ziet wel experimenten met visuele manieren van betrekken, maar dat staat nog erg in de kinderschoenen. Ik denk dat hier veel te winnen valt, al zal het ook hier een trial en error proces zijn. Belangrijk dus om systematisch te evalueren en de geleerde lessen aan elkaar door te geven. Het komt niet vanzelf.

**Christine:** Een derde uitgangspunt is tijd. Uniek aan – en heel belangrijk bij – een burgerberaad is dat deelnemers tijd krijgen om goed met elkaar het gesprek te kunnen voeren over een onderwerp. Tijd om te kauwen op een onderwerp. Dat betekent dat ze toegang moeten hebben tot informatie, dat ze keuzes kunnen maken in wat ze willen weten en wie dat komt vertellen, en dat er tijd is om daar met elkaar diepgaand over te praten. Zeker als je het niet met elkaar eens bent, zodat je met elkaar een gedeelde basis kunt ontwikkelen en op basis daarvan adviezen schrijft. Vaak levert dit spanning op. Aan de ene kant wil je tijd hebben om met elkaar door te praten en aan de andere kant wil je deelnemers niet al te veel belasten, want ze zitten daar allemaal op hun vrije zaterdag of doordeweekse avond. Dus je moet daar een balans in zoeken, waarbij geldt dat de tijd om in gesprek te gaan de kern is van elk burgerberaad. Mensen moeten de ruimte krijgen om na te denken. Waarbij deelnemers het perspectief van de ander kunnen begrijpen of beter kunnen leren kennen. Dat is enorm waardevol, maar kost ook veel tijd.

Het vierde belangrijke uitgangspunt is de verbinding tussen mini en maxi-publiek. Een burgerberaad speelt zich af in beslotenheid en slechts een beperkt aantal mensen is uitgenodigd. Tegelijkertijd wil je graag dat het burgerberaad ook het gesprek over het onderwerp in de bredere samenleving stimuleert. Dit blijkt nog best lastig voor gemeenten om te organiseren. Dat zag ik bijvoorbeeld ook bij de pilotgemeenten. Het is moeilijk om echt een verbinding te leggen met de samenleving en om dat op een goede manier te organiseren. Ik zie dat de gemeente Rotterdam daar op dit moment veel energie insteekt. Dat burgerberaad gaat over klimaat, en daar hebben ze afgelopen zomer gesprekken gevoerd met de stad en met kinderen. Daar wordt nu een rapport over geschreven en dit wordt weer als input meegegeven aan het burgerberaad voor de vijfde bijeenkomst.

**De keuzes die je maakt in het ontwerp van een burgerberaad hebben invloed op de uiteindelijke uitkomsten. Kunnen jullie een aantal voorbeelden geven van mogelijke keuzes die samenhangen met het ontwerp en de uitvoering?**

**Christine:** Alleen al de keuze voor het onderwerp heeft gevolgen voor andere aspecten van het burgerberaad. We weten dat het soort onderwerp een rol speelt of mensen zich wel of niet aanmelden om deel te nemen aan het burgerberaad. Op het moment dat het onderwerp concreet is en door mensen als dichtbij wordt ervaren, is het makkelijker om mee te doen. Dus als je gaat loten, zal je zien dat het makkelijker is om een mooie afspiegeling te krijgen op een concreet onderwerp dan op een abstract onderwerp. Alleen al de keuze voor het onderwerp, de afbakening en hoe je de vraag daaromheen formuleert, werkt door in wie zich aangesproken zal voelen om deel te nemen.

Maar ook de keuze voor het aantal deelnemers is een belangrijke afweging die implicaties heeft voor de rest van het burgerberaad. Ik zie een groot verschil in de dynamiek tussen een burgerberaad met 86 deelnemers of een beraad met 150 deelnemers. Een kleinere groep heeft veel voordelen als het gaat om het creëren van een veilige setting, elkaar beter leren kennen, en de ruimte om te delibereren.

**Kristof:** Aan de andere kant heb je het probleem dat er bij een burgerberaad ook mensen afvallen tijdens het proces (gemiddeld zo'n 30%). Bij een kleine groep deelnemers aan het begin wordt de groep deelnemers aan het einde dan wel heel klein en dat heeft dan weer een impact op de uitkomst. Ook het aantal bijeenkomsten en hoe die in te vullen speelt trouwens een rol. Er is de neiging om de sessies heel vol te maken en de deelnemers aan het begin te overstelpen met informatie. Niet gek dat dan met name deelnemers zonder HBO- of universitaire diploma tijdens het proces meer kans lopen om uit te vallen, waardoor hun perspectief in de uitkomsten minder gewicht kan krijgen. Ook hier zit ruimte voor verbetering en gebeuren er mooie experimenten. Denk bijvoorbeeld aan excursies aan het begin zodat de deelnemers meteen het gevoel krijgen dat het een unieke ervaring is waar ze ook echt dingen uit kunnen halen. Eenmaal de buy-in er is bij de deelnemers, komt het wel goed. Maar overstelp ze niet aan het begin met informatie of doe het op manieren waar ook mensen zonder een HBO- of universitaire diploma wat aan hebben. De theoretisch opgeleiden volgen dan wel.

En dan twee belangrijke onderwerpen tijdens de uitvoering van het burgerberaad. Allereerst, deliberatie. Wat verstaan jullie precies onder dat begrip, waarom is het zo belangrijk en hoe organiseer je dat op een goede manier?

**Christine:** Deliberatie is een wetenschappelijke term en dat gaat over het goede gesprek met elkaar voeren. In kleine groepen met elkaar het gesprek aangaan in een veilige omgeving, waarin alles gezegd kan worden, om elkaar beter te begrijpen of om oplossingen te bedenken. Ik zie dat de deliberatie in burgerberaden onder druk staat, terwijl het zo belangrijk is. Het is ook best een organisatorische uitdaging om deliberatie goed in te bedden. Zo heb je bijvoorbeeld goede, neutrale gespreksbegeleiders nodig. Gespreksbegeleiders die kunnen omgaan met verschillende perspectieven, mensen die wat meer teruggetrokken zijn, mensen die echt een belang hebben bij een vraagstuk, én mensen die misschien nog niet precies weten wat ze ergens van vinden. Maar het gaat vaak om veel en kleine groepjes. Dan heb je best veel (goede) gespreksbegeleiders nodig.

**Kristof:** Te vaak wordt dit enkel als een kostenpost gezien, maar goede en professionele gespreksleiding is cruciaal voor het proces.

**En ook belangrijk: eigenaarschap. Wat is er volgens jullie nodig om de betrokkenheid van deelnemers te vergroten en om dat gevoel van eigenaarschap te creëren?**

**Christine:** Met veel participatievormen is er eigenlijk geen vorm van eigenaarschap. Dan nodig je mensen bijvoorbeeld uit om mee te praten, maar presenteer je een programma en is het duidelijk wat van mensen wordt verwacht. Bij een burgerberaad geef je als gemeente de verantwoordelijkheid juist aan de deelnemers. Zij hebben eigenaarschap over het proces en ook over de uitkomsten. Dat maakt de rol van de gemeente en organisatie ook anders. Bij een burgerberaad heeft de organisatie ongeveer bedacht hoe het burgerberaad en het programma eruit kan komen te zien, maar dit wordt ook expliciet bij de deelnemers zelf gelegd. Hoe willen zij het doen met elkaar? Hierbij worden de rollen omgedraaid, waarbij de organisatie die het proces begeleidt, faciliterend is aan de mensen. Dit leidt ertoe dat mensen zich eigenaar voelen van het burgerberaad en de uitkomsten, maar ook dat ze achteraf meer betrokkenheid voelen over het onderwerp.



Eigenaarschap zit in allerlei aspecten van het burgerberaad. Bijvoorbeeld in hoe gespreksbegeleiders zaken formuleren. Maar ook in hoeveel ruimte je geeft om het onderwerp iets op te rekken, en om zelf experts te kiezen. Hier zit ook weer een dilemma aan vast. Aan de ene kant zoeken mensen houvast. Mensen denken: 'jeetje, ik ben hier met honderd andere mensen. Hoe gaan we dit doen?' Natuurlijk vinden mensen het fijn dat er door professionals over het programma is nagedacht. En mensen worden ongeduldig op het moment dat je een uur nodig hebt om een besluit te nemen over hoe je iets gaat aanpakken. Dus je moet een balans zoeken tussen het bieden van houvast en tegelijkertijd deelnemers ruimte bieden om zelf sturing te geven aan het proces en adviezen.

### **En als we dan kijken naar de fase na afloop van het burgerberaad: wat zijn – op basis van de evaluaties van burgerberaden tot nu toe – doorslaggevende factoren die deelnemerstevredenheid beïnvloeden?**

**Christine:** We hebben ondertussen in best een aantal gemeenten onderzoek gedaan onder deelnemers van burgerberaden. Ik vind het positief dat deelnemers over het algemeen veel waardering hebben voor het hele proces. De rapportcijfers die deelnemers geven zijn echt hoog. Ze hebben veel waardering voor de manier waarop het proces wordt georganiseerd en de aandacht die daaraan wordt besteed. Dat klinkt eenvoudig, maar dat is lang niet altijd vanzelfsprekend bij burgerparticipatie. Het helpt dat deelnemers zich gefaciliteerd voelen in het voeren van het goede gesprek, dat het wordt begeleid door professionals, en dat het allemaal netjes is verzorgd. Daarnaast zit er veel waardering op de ervaring om met andersdenkenden en met mensen die je niet kent, te praten over een ingewikkeld onderwerp. Dat zien wij ook in het onderzoek terug: dat procesgeluk is groot en belangrijk.

**Kristof:** Dat zien wij ook in onze onderzoeken. Als er ontevredenheid is, dan zit dat vaak op het gebied van bijvoorbeeld de te volle programma's, de kwaliteit van de koffie of de akoestiek van de zaal. Al is dat laatste niet te onderschatten: er is geen deliberatie mogelijk als je elkaar niet kan verstaan!

**Christine:** En zijn wisselende onderdelen die vaak beter kunnen. Soms zit dat in de gespreksbegeleiding, soms zit het in de experts, of in de tijd. En vaak zit dit in het vertrouwen van deelnemers over de impact van de uitkomsten. Worden de adviezen daadwerkelijk overgenomen door de wethouder, het college en de raad? Het proces van opvolging is vaak onduidelijk voor deelnemers. Dit kan vaak nog beter, zodat mensen meer vertrouwen hebben in de opvolging van de uitkomsten. Tegelijkertijd is het ook logisch dat dit een verbeterpunt is. Het is namelijk niet makkelijk om adviezen te implementeren. Vaak zijn er allerlei factoren die maken dat dit lang duurt of dat een advies indirecter wordt overgenomen.

Overigens vinden mensen dat vaak geen punt. Deelnemers snappen heel goed dat dingen soms moeilijker en gecompliceerder blijken te zijn dan vooraf gedacht. Maar ze willen wel graag dat dit duidelijk met hen wordt gecommuniceerd en er een uitleg wordt gegeven waarom een advies anders of niet wordt geïmplementeerd.

### En wat zijn de belangrijkste of meest opvallende lessen die jullie als onderzoekers trekken uit de evaluaties van burgerberaden tot nu toe?

**Christine:** Ik ben heel positief over de bereidheid van mensen om hieraan mee te doen en de energie die er vrijkomt. Hoe mensen zich erin storten en daar hun vrije tijd aan besteden. Dat mensen het blijkbaar prettig vinden om in een veilige omgeving te praten met andersdenkenden, met mensen die ze normaal niet zouden ontmoeten over een omstreden maatschappelijk vraagstuk. Dat vind ik heel kansrijk en hoopvol. Als de overheid een dergelijk gesprek tussen andersdenkenden faciliteert, is daar waardering voor. Dat vind ik de grootste winst van burgerberaden.

**Kristof:** Één algemeen punt van verbetering dat me tijdens het onderzoek opviel: er wordt veel geïnvesteerd in het uitnodigen van een diverse en brede groep deelnemers. Dat werkt eigenlijk verbazingwekkend goed. Alleen, er wordt nogal eens vergeten om dat ook consistent door te denken wat betreft hoe je met die diverse groep deelnemers inclusief aan de slag gaat tijdens het proces. Burgerberaden over klimaat slagen er bijvoorbeeld in veel gevallen goed in om klimaatsceptici of afgehaakte burgers te werven. Dat is op zich al een meerwaarde van een burgerberaad. Maar dan moet je daarna ook aan de slag met wat dit betekent voor de inhoud van je sessies. Iedereen moet zich welkom voelen en blijven voelen. Vooral de eerste plenaire sessie is dan cruciaal: je moet in alles uitstralen dat iedereen welkom is. Meer algemeen geldt dat overigens voor beide zijden van het debat als het om een thema gaat waar de meningen sterk over verschillen (zoals klimaat of migratie). Door middel van deliberatie heeft een burgerberaad daar veel potentieel. Kwestie is vooral dat potentieel goed te benutten.

### Wat verwachten jullie van de toekomst van burgerberaden in Nederland?

**Christine:** Dan eindigen we eigenlijk waar we begonnen en dat sluit aan op mijn drijfveer in mijn onderzoek. Ik hoop echt dat we kunnen voorkomen dat het kind met badwater wordt weggegooid. Het is belangrijk om te leren, daarover te praten en het beter te doen. Zorgen dat de kwaliteit beter wordt. En dan hoop ik dat het instrument gericht en effectiever ingezet kan worden. Dat overheden bewuster kiezen voor onderwerpen waarin een burgerberaad een nuttige bijdrage kan leveren aan het vraagstuk. Ik hoop dat de praktijk genoeg ruimte krijgt om hierin te leren, zodat we dit instrument echt als toevoeging aan de bestaande participatievormen kunnen gaan zien en inzetten.

**Kristof:** Mooi verwoord, Christine. Ik kan me daarbij aansluiten. Alleen zo kunnen we achterhalen wat de plek is van burgerberaden in het Nederlandse institutionele landschap. Ik ben best optimistisch, er wordt namelijk veel kennis opgebouwd en uitgewisseld.

# Bijlage 1

## Informatie over de burgerberaden uit de pilot

In deze bijlage volgt een uitgebreid overzicht van de burgerberaden van de acht gemeenten uit de pilot van VNG/BZK die de bureaus EMMA en Moventem hebben begeleid. In onderstaande tabellen is zoveel mogelijk informatie verzameld over deze burgerberaden, voor zover bekend op het moment van publicatie van deze handreiking (september 2024). Er is informatie en data opgenomen over het onderwerp, werving en selectie, ontwerp en uitvoering en de opbrengsten.

### Algemeen

Gemeente	Onderwerp en vraagstelling	Fase	Initiatief voor het burgerberaad	Meer informatie
Heemstede	<b>Afval</b> Welk(e) afvalinzamel-systeem(systemen) moet Heemstede invoeren om de afgesproken doelen zowel op korte als op wat langere termijn te realiseren?	Afgerond	Bij een groep met inwoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Volgde uit de QuickScan Lokale Democratie. Initiatief is uitgewerkt door groep inwoners, ondersteund door ambtenaren.	<a href="https://www.heimstede.nl/burgerberaad">Heemstede.nl/burgerberaad</a>
Helmond	<b>Groenonderhoud</b> Wat vinden we in Helmond belangrijk bij de groeninrichting en het onderhoud ervan?  Of: <b>Veiligheid/ straatjeugd</b> Hoe kunnen we samen de veiligheid op straat in Helmond vergroten?	Voorbereiding	Gemeenteraad	-

Gemeente	Onderwerp en vraagstelling	Fase	Initiatief voor het burgerberaad	Meer informatie
Leiden	Klimaat en energie Hoe kunnen we als gemeente en bewoners sneller stappen zetten richting minder en schonere energie?	Afgerond	Gemeenteraad	<a href="https://leiden.nl/burgerberaad">Leiden.nl/burgerberaad</a>
Nijmegen		Voorbereiding	-	-
Roosendaal	<b>Schaalsprong/ kwaliteitsprong*</b> Wat is jouw advies aan ons?  *Roosendaal heeft een gesprekstool gebruikt met elementen van een burgerberaad; 'Het Gesprek'.	Afronding	College	<a href="https://roosendaal.nl/kwaliteitsprong">Roosendaal.nl/kwaliteitsprong</a>
Texel	<b>Klimaat en energie</b> Hoe blijft Texel voorzien van voldoende energie op de korte (2035) en lange termijn (2050)?	Voorbereiding	Gemeenteraad	<a href="https://texel.nl/inwonersberaad">Texel.nl/inwonersberaad</a>
Zoetermeer	<b>Afval</b> Aan welke voorwaarden moet het afvalbeleid van de gemeente Zoetermeer voldoen?	Afgerond	College	<a href="https://zoetermeer.nl/burgerberaad">Zoetermeer.nl/burgerberaad</a>
Zwolle	<b>Klimaat</b> Hoe wordt Zwolle op een eerlijke manier klimaatneutraal in 2040?	Afgerond	Gemeenteraad	<a href="https:// zwolle.nl/burgerberaad">Zwolle.nl/burgerberaad</a>

## Werving en selectie

Gemeente	Aantal brieven	Respons (aanmeldingen)	BAG/BRP	Lotingscriteria	Aantal ingeloot	Uitvoering	Succesvolle loting? (O.b.v. zelf bepaalde criteria)
Heemstede	7.000	246	BRP	Leeftijd, geslacht, type woning, postcode	100	Externe partij	Ja
Helmond	-	-	-	-	-	-	-
Leiden	12.000	165	BAG	Leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, huur-/koopwoning en spreiding over verschillende wijken	100	Zelf	Ja
Nijmegen	-	-	-	-	-	-	-
Roosendaal	Met de online gesprekstool hebben 2500 mensen in 3 rondes 36 vragen beantwoord.	Aanmeldingen voor de fysieke reflectie-tafels waren: 256	-	Leeftijd, wijk, uit elkaar liggende meningen, culturele achtergrond, inkomen, opleidingsniveau	Tijdens de fysieke reflectie-tafels waren er 20 mensen (naast andere offline sessies met lastig te bereiken groepen als ondernemers en jongeren)		Ja

Gemeente	Aantal brieven	Respons (aanmeldingen)	BAG/BRP	Lotingscriteria	Aantal ingeloot	Uitvoering	Succesvolle loting? (O.b.v. zelf bepaalde criteria)
Texel	12.000 (alle inwoners van 16 jaar en ouder)	Brieven worden in september 2024 verstuurd.	-	Leeftijd, gender, postcode en divers opleidingsniveau	80 – 100	Externe partij	-
Zoetermeer	17.000	689	BRP	Geslacht, leeftijd, opleiding, wijk, type woning (hoog of laagbouw en koop-/huurwoning)	145	Externe partij	Ja
Zwolle	10.000	788	BRP	Gender, leeftijd, opleiding, inkomen, % inwoners stadsdeel t.o.v. totaal Zwolle	120	Zelf	Ja

## Ontwerp en uitvoering

Gemeente	Looptijd	Aantal bijeenkomsten	Dagen	Meerderheid waarmee het burgerberaad besluiten neemt
Heemstede	9 maart 2024 – 15 juni 2024	5	Mix van avonden en zaterdag	66%
Helmond	Bedoeling is dat het burgerberaad ruim voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2026 is afgerond	-	-	-
Leiden	16 september 2023 – 9 december 2023	5	Zaterdag (+ 1 avond voor kleinere groep)	66%
Nijmegen	-	-	-	-
Roosendaal	Juni 2023 t/m maart 2024	5	Doordeweekse dagen	In het traject van Het Gesprek is het mandaat belegd bij de Raad. De gesprekken met de inwoners zijn input geweest voor de Stadsvisie 2040
Texel	5 oktober 2024 – 14 december 2024	6	3 zaterdag en 3 donderdag-avonden	Uitgangspunt van de gemeenteraad is een ruime meerderheid. Inwonersberaad kiest zelf het percentage
Zoetermeer	4 april 2024 – 29 juni 2024	5	3 zaterdag en 2 donderdag-avonden	67%
Zwolle	25 november 2023 – 25 mei 2024	5	Zaterdag	66%



## Opbrengsten

Gemeente	Aangenomen adviezen	Afgewezen adviezen	Eindrapportage	Zijn adviezen al behandeld in de raad en college? Zo ja, wat is het besluit?
Heemstede	10	3	<a href="#">Eindrapport burgerberaad Heemstede</a>	66%
Helmond	-	-	-	-
Leiden	24	5	<a href="#">Eindrapport burgerberaad Leiden</a>	Over de 18 adviezen heeft de raad besloten: 12 adviezen worden opgenomen in de uitvoeringsagenda energietransitie. 9 adviezen worden nader onderzocht of uitgewerkt. 3 adviezen krijgen geen verdere opvolging (zie <a href="#">raadsvoorstel nr. 28</a> )
Nijmegen	-	-	-	-
Roosendaal	-	-	-	-
Texel	-	-	-	-
Zoetermeer	15	5	<a href="#">Eindrapport burgerberaad Zoetermeer</a>	De gemeenteraad neemt in het najaar van 2024 een besluit over de adviezen. Vanuit het burgerberaad is een monitoringgroep samengesteld (bestaande uit ±30 deelnemers). Zij houden in de gaten wat de gemeente gaat doen met de besluiten en hoe dit proces verloopt. Dit doen zij totdat het nieuwe afvalbeleid is vastgesteld.
Zwolle	32	6	<a href="#">Eindrapport burgerberaad Zwolle</a>	De gemeenteraad spreekt 8 juli 2024 met deelnemers en ontvangt in oktober een voorstel van het college over opvolging van de adviezen.

# Bijlage 2

## Een overzicht van burgerberaden

In deze bijlage volgt een overzicht van de burgerberaden waarop de inhoud van deze handreiking is gebaseerd. Dit zijn zowel de acht gemeenten uit de pilot als burgerberaden waarbij bureau EMMA en Moventem – de partijen die de VNG/BZK pilot burgerfora hebben begeleid – betrokken zijn geweest.

### De pilotgemeenten

Gemeente	Onderwerp en vraagstelling	Meer informatie
Heemstede	<b>Afval</b> Welk(e) afvalinzamel-systeem (systemen) moet Heemstede invoeren om de afgesproken doelen zowel op korte als op wat langere termijn te realiseren?	<a href="https://www.heimstede.nl/burgerberaad">Heemstede.nl/burgerberaad</a>
Helmond	<b>Groenonderhoud</b> Wat vinden we in Helmond belangrijk bij de groeninrichting en het onderhoud ervan?  Of: <b>Veiligheid/straatjeugd</b> Hoe kunnen we samen de veiligheid op straat in Helmond vergroten?	-
Leiden	<b>Klimaat en energie</b> Hoe kunnen we als gemeente en bewoners sneller stappen zetten richting minder en schonere energie?	<a href="https://www.leiden.nl/burgerberaad">Leiden.nl/burgerberaad</a>
Nijmegen	-	-
Roosendaal	<b>Schaalsprong/kwaliteitssprong*</b> Wat is jouw advies aan ons?  *Roosendaal heeft een gesprekstool gebruikt met elementen van een burgerberaad; 'Het Gesprek'.	<a href="https://www.roosendaal.nl/kwaliteitssprong">Roosendaal.nl/kwaliteitssprong</a>
Texel	<b>Klimaat en energie</b> Hoe blijft Texel voorzien van voldoende energie op de korte (2035) en lange termijn (2050)?	<a href="https://www.texel.nl/inwonersberaad">Texel.nl/inwonersberaad</a>

Gemeente	Onderwerp en vraagstelling	Meer informatie
Zoetermeer	<b>Afval</b> Aan welke voorwaarden moet het afvalbeleid van de gemeente Zoetermeer voldoen?	<a href="https://zoetermeer.nl/burgerberaad">Zoetermeer.nl/burgerberaad</a>
Zwolle	<b>Klimaat</b> Hoe wordt Zwolle op een eerlijke manier klimaatneutraal in 2040?	<a href="https://zwolle.nl/burgerberaad">Zwolle.nl/burgerberaad</a>

## Gemeentelijke burgerberaden of vergelijkbare trajecten

Gemeente	Onderwerp en vraagstelling	Meer informatie
Almere	<b>Omgevingsvisie</b> Wat vindt u belangrijk voor uw wijk of buurt, nu en in de toekomst?	<a href="https://almere.nl/bestuur/burgerberaad">Almere.nl/bestuur/burgerberaad</a>
Amsterdam	<b>Afval</b> Hoe houden we de stad samen beter schoon?	<a href="https://amsterdam.nl/bestuur-organisatie/invloed/burgerberaad/schone-stad">Amsterdam.nl/bestuur-organisatie/invloed/burgerberaad/schone-stad</a>
Arnhem	<b>Afval</b> Wat kan de gemeente Arnhem doen om de hoeveelheid afval van inwoners, instellingen en bedrijven tot een minimum te beperken?	<a href="https://arnhem.nl/bestuur/burgerberaad-over-afval">Arnhem.nl/bestuur/burgerberaad-over-afval</a>
Borsele	<b>Energie</b> Wat zijn de voorwaarden voor de komst van de grootschalige energieprojecten?	<a href="https://borsele.nl/borsele-voorwaarden">Borsele.nl/borsele-voorwaarden</a>
Deventer	<b>Klimaat</b> Hoe moet Deventer klimaatneutraal worden en hoe verdelen we de lasten en de lasten eerlijk?	<a href="https://deventer.nl/burgerberaad">Deventer.nl/burgerberaad</a>
Dronten	<b>Toekomstvisie</b> Hoe ziet Dronten eruit in 2050?	<a href="https://dronten.nl/home/toekomstvisie-dronten-2050">Dronten.nl/home/toekomstvisie-dronten-2050</a>

Gemeente	Onderwerp en vraagstelling	Meer informatie
Den Haag (wijken Statenkwartier en Laakkwartier & Spoorwijk)	<b>Klimaat en energie</b> Help de gemeente door maatregelen te bedenken die helpen om klimaatverandering tegen te gaan	<a href="https://duurzamestad.denhaag.nl/wijk/burgerberaad">Duurzamestad.denhaag.nl/wijk/burgerberaad</a>
Haarlem	<b>CO<sub>2</sub> uitstoot</b> Hoe kan de gemeente burgers helpen om hun eigen CO <sub>2</sub> uitstoot te verlagen?	<a href="https://haarlem.nl/burgerberaad-vermindering-co2-uitstoot">Haarlem.nl/burgerberaad-vermindering-co2-uitstoot</a>
Maastricht	<b>Omgevingsvisie</b> Hoe richten we de stad in, zodat iedereen zich goed voelt? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe maken we de stad veilig en gezond voor iedereen?</li> <li>• Hoe maken we genoeg ruimte om mensen te ontmoeten?</li> <li>• Hoe maken we de stad mooier en duurzamer?</li> </ul>	<a href="https://thuisinmaastricht.nl/burgerberaad">Thuisinmaastricht.nl/burgerberaad</a>
Middelburg	<b>Woningbouwlocaties</b> Waar in de gemeente Middelburg wil je wonen en waarom?	<a href="https://middelburgontmoet.nl/projecten/inwonerberaad-woningbouw-middelburg">Middelburgontmoet.nl/projecten/inwonerberaad-woningbouw-middelburg</a>
Rotterdam	<b>Klimaat</b> Wat moet Rotterdam met en voor Rotterdammers nu verder doen om de klimaatdoelen te behalen?	<a href="https://rotterdam.nl/burgerberaad-klimaat">Rotterdam.nl/burgerberaad-klimaat</a>
Utrecht	<b>Jaarwisseling</b> Hoe willen we dat de jaarwisseling verloopt in de stad Utrecht vanaf 2024/2025 en daarna?	<a href="https://utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/uw-invloed/burgerberaad/">Utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/uw-invloed/burgerberaad/</a>

## Provinciale burgerberaden of vergelijkbare trajecten

Provincie	Onderwerp en vraagstelling	Meer informatie
Drenthe	<b>Wonen</b> Wat vinden jullie belangrijk voor de toekomst van wonen in Drenthe?	<a href="https://drentspanlement.nl/burgerberaad">Drentspanlement.nl/burgerberaad</a>
Gelderland	<b>Klimaat</b> Welke klimaatmaatregelen zouden jullie nemen als jullie het voor het zeggen hadden?	<a href="https:// Gelderland.nl/themas/duurzaamheid/klimaat/burgerberaad">Gelderland.nl/themas/duurzaamheid/klimaat/burgerberaad</a>
Utrecht	<b>Windenergie</b> Hoe moet de provincie de afweging maken tussen alle criteria om te komen tot keuzes voor de meest kansrijke gebieden voor windenergie?	<a href="https:// Provincie-utrecht.nl/onderwerpen/energie-en-klimaat/windenergie/burgerforum-en-inwonerraadpleging">Provincie-utrecht.nl/onderwerpen/energie-en-klimaat/windenergie/burgerforum-en-inwonerraadpleging</a>

## Overige burgerberaden of vergelijkbare trajecten

Instantie	Onderwerp en vraagstelling	Meer informatie
Ministerie van Economische Zaken & Klimaat (EZK), Inwonerraad Energie	<b>Energie</b> Welke randvoorwaarden stel je, als deelnemer aan de Inwonerraad, aan het energiesysteem van 2050?	<a href="https:// Rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/13/eindrapport-inwonerraad-energie">Rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/13/eindrapport-inwonerraad-energie</a>
Zorginstelling Laurens, Burgerberaad Borgsate	<b>Zorg</b> Hoe kunnen we de begane grond van Borgsate inzetten, zodat de wijk een actieve rol pakt bij het welzijn en de zelfredzaamheid van ouderen?	<a href="https:// Laurens.nl/burgerberaad">Laurens.nl/burgerberaad</a>
RES West-Brabant, Burgerforum Brabant Praat	<b>Energie</b> Wat binden jullie als inwoners belangrijke randvoorwaarden/selectiecriteria als het gaat om: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Energiebronnen;</li> <li>• Goed benutten van het net;</li> <li>• Inpassing in het landschap;</li> <li>• Betrekken van inwoners.</li> </ul>	<a href="https:// Reswestbrabant.nl/over/participatie/ brabantpraat">Reswestbrabant.nl/over/participatie/ brabantpraat</a>

# Colofon

Deze handreiking is een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit document is met grote zorg opgesteld. EMMA en Moventem hebben getracht gebruikte bronnen zorgvuldig te vermelden en auteursrechten te respecteren. Mocht u onvolkomenheden tegenkomen dan vernemen we dat graag. U kunt uw reactie sturen aan één van de twee projectleiders; Jan Maessen (maessen@emma.nl) of Robin Kosten (r.kosten@moventem.nl).

De handreiking is geschreven door:

- Tess Schijvenaans (EMMA)
- Nina Breedveld (EMMA)
- Jan Maessen (EMMA)

Met dank aan de leesgroep, bestaande uit:

- Joyce Berentsen (Moventem)
- Rik Swieringa (Moventem)
- Robin Kosten (Moventem)
- Jonneke Stans (EMMA)
- Anne Verschraagen (EMMA)
- Lauren Antonides (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- Marijn Rombouts (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- Claartje Brons (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- Petra Paulides (VNG)

Met dank aan de wetenschappelijke kennispartners van de pilot:

Dr. Christine Bleijenberg (Haagse Hogeschool)  
Dr. Kristof Jacobs (Radboud Universiteit)

Met bijdragen van:

- Gemeente Zoetermeer
- Gemeente Helmond
- Gemeente Zwolle
- Gemeente Heemstede
- Gemeente Texel
- Gemeenten Leiden
- Gemeenten Roosendaal
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Almere
- Gemeente Arnhem
- Gemeente Borsele
- Gemeente Maastricht
- Provincie Drenthe
- Provincie Utrecht