Gemeente Amsterdam

Raadsinformatiebrief
Afdoening motie

Aan:	De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum	4 februari 2025
Portefeuille(s)	Democratisering, Afval & Reiniging
Portefeuillehouder(s):	Rutger Groot Wassink, Hester van Buren
Behandeld door	Stedelijk Team Participatie, participatie@amsterdam.nl
Onderwerp	Evaluatie burgerberaad schone stad en afdoening motie 595 van het lid Garmy van Volt

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief informeert het college u over de evaluatie van het burgerberaad schone stad. 150 ingelote Amsterdammers bogen zich van maart tot en met juli 2024 over de vraag hoe de stad samen beter schoon te houden, en kwamen met vijftien adviezen. Deze adviezen heeft uw raad tijdens de raadsvergadering van 14 november 2024 overgenomen. Ook heeft u toen motie 595 van raadslid Garmy van Volt aangenomen. Daarin wordt het college gevraagd om in de evaluatie van het burgerberaad schone stad, of in aanvulling hierop, ook de volgende aspecten te evalueren:

1. In hoeverre de afspraken in het beleidskader, de startnotitie en het handboek daadwerkelijk zijn nageleefd bij de voorbereiding, de uitvoering en de opvolging van het Burgerberaad schone stad;
2. Een overzicht van de specifieke afspraken die niet zijn nagekomen, inclusief een toelichting per onderdeel waarom deze niet zijn nagekomen;
3. Een analyse van de oorzaken van deze discrepanties, bijvoorbeeld of deze het gevolg zijn van te weinig budget, onduidelijkheid over de voorwaarden waarop mag worden afgeweken van adviezen of structurele obstakels die inherent zijn aan het beleidskader;
4. Op basis van de evaluatie, indien nodig, aanbevelingen te formuleren voor de aanpassing van het beleidskader en/of handboek om de uitvoerbaarheid, helderheid en effectiviteit van toekomstige burgerberaden te vergroten.

Vooraf, tijdens en na het burgerberaad heeft uw raad verschillende vragen gesteld over de werking van een burgerberaad. In de startnotitie van het burgerberaad schone stad (vastgesteld in uw vergadering van 29 november 2023) is afgesproken om een evaluatie uit te voeren.

Deze raadsinformatiebrief gaat in op de inhoud van het evaluatierapport, uitgevoerd door de Hogeschool van Amsterdam en Haagse Hogeschool, en de wijze waarop het college uitvoering geeft aan genoemde motie. Het evaluatierapport ontvangt u bijgaand. Voor een impressie van het burgerberaad verwijzen we u graag naar het eindfilmpje van burgerberaad schone stad.

De evaluatie opdracht

Een burgerberaad is een diepgaande dialoog tussen willekeurig via loting aangewezen individuen, die samen tot aanbevelingen komen en hiermee de besluitvorming beïnvloeden. Het is een relatief nieuw participatie-instrument waarmee wereldwijd volop wordt geëxperimenteerd. In 2024 vonden er volgens cijfers van Bureau Burgerberaad ongeveer 20 burgerberaden plaats in Nederland, waaronder het burgerberaad schone stad. Ook heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een pilot burgerfora uitgevoerd met 8 verschillende gemeenten.

Elk burgerberaad levert waardevolle inzichten op over de waarde en verbeterpunten van deze methode en de gemeente wil graag leren van opgedane ervaringen. Het college heeft er daarom voor gekozen om met het burgerberaad schone stad één van de praktijkpartners te worden van het meerjarig door de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) gesubsidieerde onderzoek ‘Duurzame burgerberaden: ontwerpprincipes voor professionals’. Dit onderzoek richt zich op het bieden van inzichten aan participatieprofessionals, waaronder ambtenaren, die hen kunnen helpen bij het maken van onderbouwde keuzes in het ontwerp en de organisatie van een burgerberaad. De kennis wordt na afronding onder andere ontsloten door middel van een ontwerp-toolkit. Het onderzoek richt zich op vier specifieke deelaspecten van een burgerberaad: loting en representatie, de rol van experts, doorwerking van adviezen in beleid en verbinding met de maatschappij.

Aanvullend aan het generieke onderzoek heeft de gemeente de Hogeschool van Amsterdam en de Haagse Hogeschool opdracht gegeven om bij het burgerberaad schone stad ook verschillende aspecten van de ervaring van de deelnemers, de rolverdeling, de uitgangspunten uit het beleidskader, werkvormen en de mate van opvolging van de adviezen te evalueren. In de rapporten voor de gemeente zal de informatie uit het NWO-onderzoek en de aanvullende opdracht worden gebundeld. Voor u ligt het eerste onderzoeksrapport, dat informatie bevat over het grootste deel van de onderzoeksvragen van beide onderzoeken. Begin 2026 wordt een tweede evaluatierapport met uw raad gedeeld, over de opvolging van de adviezen van het burgerberaad en de rol van experts.

Inzichten uit de evaluatie en reactie college

Ervaring van deelnemers

Het college is verheugd te vernemen dat de evaluatie een positief beeld laat zien van de ervaring van deelnemers. Gemiddeld geven deelnemers het burgerberaad een acht als rapportcijfer. Ze stellen bijvoorbeeld de drie dimensies van procedurele rechtvaardigheid op prijs. Dit betekent dat de meeste deelnemers zich gehoord voelden, voldoende informatie hebben gekregen en zich respectvol bejegend voelden. Deelname aan het burgerberaad heeft ook een positief effect gehad op het eigenaarschap van deelnemers, ten aanzien van het beraad zelf en het onderwerp.

80 procent van de deelnemers praatte voor het eerst mee op uitnodiging van de gemeente. Bij het mini-burgerberaad in 2021 over CO2-uitstoot was dit 90 procent. Deze cijfers laten zien dat loting een goede manier is voor de gemeente om met inwoners in contact te komen die normaal niet meepraten.

In het kader van het NWO-onderzoek gaan de hogescholen nog een vergelijking maken tussen enkele gemeenten, waaronder Amsterdam, over tussentijdse uitval van deelnemers gedurende een burgerberaad. Die inzichten worden in het voorjaar 2025 ontsloten via hun website en via het Kennisknooppunt Participatie van het ministerie van I&W.

Inclusie en dialoog
Het college heeft ernaar gestreefd om het burgerberaad schone stad zo inclusief mogelijk te organiseren, onder andere door de inzet van vergoedingen, tolken, getrainde gespreksbegeleiders en verschillende werkvormen. Op deze manier is getracht om recht te doen aan de diversiteit van de deelnemers. Het college is dan ook blij te vernemen dat deelnemers zich over het algemeen gehoord en gewaardeerd voelden.

De evaluatie laat ook een aantal verbeterpunten zien ten aanzien van de toegankelijkheid van het overleg. Hoewel er veel verschillende werkvormen zijn gebruikt, was de meerderheid van de werkvormen bij het burgerberaad talig van aard en werd het merendeel van de uren plenair besteed. Ook bleek het omgaan met meertaligheid in groepjes in de praktijk soms lastig. Deze onderwerpen verdienen de volgende keer meer aandacht. De onderzoekers benadrukken hierin het belang van de gespreksbegeleiders.

Proces en organisatie
De onderzoekers identificeren verschillende factoren in het proces die hebben bijdragen aan breed gedragen adviezen van het burgerberaad, zoals het benadrukken van eigenaarschap door de voorzitter, een heldere boodschap door experts en veel tijd voor uitwisseling en toetsing van adviezen in het programma.

Het college is blij om te zien dat de rolverdeling zoals beschreven in het beleidskader burgerberaden heeft bijgedragen aan de beoogde werking van het burgerberaad. Zo hebben bijvoorbeeld uw raad en het college afstand gehouden van het burgerberaad tijdens het proces, juist om ruimte te geven aan de ingelote inwoners. Het toezicht was anders ingevuld dan in het beleidskader staat. De monitor-klankbordgroep, de toetsingscommissie, zogeheten ‘impact brokers’ en de liaison zijn rollen die van belang waren, maar niet in het beleidskader staan.
De onderzoekers adviseren om de monitor-klankbordgroep, de liaison en de ‘impact brokers’, waarvan de projectleider de belangrijkste is, toe te voegen aan het beleidskader. Ook wordt geadviseerd om de rol van de toetsingscommissie beter te laten aansluiten op het doel van het burgerberaad. Het college neemt deze adviezen graag ter harte.

Hoofdstuk 11 van de evaluatie gaat in op de uitgangspunten voor een goed burgerberaad zoals genoemd in het beleidskader, waarvan een groot deel positief wordt beoordeeld door de onderzoekers. De meeste uitgangspunten zijn in het burgerberaad schone stad op een goede manier uitgevoerd. De onderzoekers zien ruimte voor verbetering als het gaat om de gelijkwaardigheid van het overleg, het kiezen van experts, de beschikbare tijd in relatie tot de opdracht en de verbinding met de rest van de stad.

Verbinding met de stad
Bij het burgerberaad schone stad is een informerende communicatiestrategie gehanteerd, waarbij er veel informatie over het burgerberaad proactief werd gedeeld via verschillende gemeentelijke kanalen. In het evaluatierapport en in het eindrapport is te lezen op welke manier dit is gedaan.

In de startnotitie van het burgerberaad schone stad is de communicatieaanpak met uw raad gedeeld, waarbij ook is aangegeven dat er geen platform zou komen waarop alle inwoners uit Amsterdam mee zouden kunnen praten. De evaluatie bevestigt dat er geringe interactie was tussen het mini-publiek (deelnemers van het burgerberaad) en het maxi-publiek (de rest van de stad), maar geeft ook duidelijke argumenten om de verbinding bij een volgend burgerberaad sterker te maken. Zo draagt een goede verbinding onder meer bij aan de legitimiteit en de maatschappelijke acceptatie van de uitkomsten.

Beantwoording motie 595
Het onderzoek van de hogescholen toont aan dat het grootste gedeelte van het beleidskader is nageleefd in de voorbereiding en de uitvoering van het burgerberaad schone stad. In de tekst hierboven wordt hier reeds op ingegaan. In hoofdstuk 10 en 11 van het evaluatierapport staat meer informatie over de rolverdeling in de organisatie van het burgerberaad en de toepassing van de uitgangspunten uit het beleidskader burgerberaden.

Uw motie vraagt ook om een reflectie op het handboek. Bij de vaststelling van het beleidskader burgerberaden in juli 2023 is het handboek, dat een ambtelijk hulpmiddel is, ter kennisname met uw raad gedeeld. Burgerberaad schone stad is in grote lijnen uitgevoerd volgens het handboek. De uitvoering van het programma is ingevuld door de externe procesbegeleider. Dit verschilt enigszins met de opzet in het handboek, maar is opgebouwd uit dezelfde principes.

Het burgerberaad is ook geëvalueerd aan de hand van de startnotitie. Gebleken is dat de startnotitie is nageleefd. Elk hoofdstuk van de startnotitie is terug te zien in de uitvoering en alle afspraken op pagina 11-12 van de startnotitie zijn uitgevoerd. Zo is er bijvoorbeeld een gewogen loting uitgevoerd zodat het burgerberaad in de gewenste samenstelling aan de slag kon, hebben de deelnemers met elkaar spelregels vastgesteld, zijn verschillende experts uitgenodigd, hebben het college en uw raad vrijheid gegeven aan het beraad om met adviezen te komen en is er een toetsing van conceptadviezen geweest. De kosten van burgerberaad schone stad zijn hoger uitgevallen dan in de startnotitie staat. Dit komt omdat een aantal kosten hoger was dan voorzien, met name de locatie en inhuur van medewerkers. Uw raad is hier reeds mondeling over geïnformeerd tijdens de commissievergadering Circulaire Economie en Duurzaamheid van 24 oktober 2024.

Omdat Volt bij haar inbreng van de motie inging op de preadviezen van het college, lichten we deze uit. Het uitgangspunt was dat adviezen worden overgenomen door het college en de raad mits ze financieel, juridisch en praktisch uitvoerbaar zijn. Over de precieze uitvoering van een aantal adviezen zijn op onderdelen andere voorstellen gedaan door het college en die zijn op 14 november 2024 overgenomen door uw raad. Dit had in die gevallen te maken met praktische uitvoerbaarheid. In die gevallen zullen we het advies misschien niet letterlijk uitvoeren, maar wel zo veel mogelijk in de geest van het burgerberaad.

De motie vraagt om op basis van de evaluatie, indien nodig, aanbevelingen te formuleren voor de aanpassing van het beleidskader en/of handboek om de uitvoerbaarheid, helderheid en effectiviteit van toekomstige burgerberaden te vergroten. Er zijn lessen vanuit de evaluatie die verwerkt kunnen worden in het beleidskader burgerberaden en het handboek burgerberaden. Hierbij gaat het om het toevoegen van rollen in het beleidskader en het verwerken van de aanbevelingen van de hogescholen en praktische lessen van het projectteam ten aanzien van bijvoorbeeld gespreksbegeleiders, de werkvormen en de toetsingscommissie aan het handboek. Het college stelt voor om tot begin 2026 te wachten met aanpassing van het beleidskader en het handboek. Uiteraard worden de meeste lessen uit de evaluatie wel direct meegenomen in de voorbereiding en uitvoering van het eerstvolgende burgerberaad.
Tegen het einde van 2025 is er naar verwachting een completer beeld van de lessen rondom burgerberaden, omdat dan het tweede onderzoeksrapport van de hogescholen beschikbaar is en, naar verwachting, een tweede burgerberaad heeft plaatsgevonden. Tegen die tijd kunnen er betere conclusies worden getrokken over de aanpassingen van het beleidskader en het handboek. Wij informeren uw raad hierover begin 2026.

Het college beschouwt de motie TA2024-001381 hiermee als afgehandeld.

Hoe gaan we met de inzichten aan de slag?
Het evaluatierapport van het burgerberaad schone stad laat de positieve betekenis van een burgerberaad zien. Via de loting, een kenmerkende eigenschap van een burgerberaad, worden bijvoorbeeld inwoners bereikt die normaal niet meepraten met de gemeente. De goede cijfers van deelnemers ten aanzien van deelname en kwaliteit van het proces laten zien dat inwoners het meedoen aan een democratische ervaring als een burgerberaad als positief ervaren. Ook bevordert deelname aan het burgerberaad het gevoel van eigenaarschap van deelnemers, ten aanzien van het beraad zelf en het onderwerp.

Een flink aantal elementen uit het burgerberaad schone stad zijn geschikt om in een nieuw burgerberaad te herhalen. Hierbij denkt het college onder andere aan het bieden van voldoende eigenaarschap voor het beraad, het aanbieden van verschillende vormen van kennis, het inzetten van getrainde gespreksbegeleiders en het werken met onafhankelijke procesbegeleiding. Ook houden we aandacht voor de kwaliteit van randvoorwaardelijke zaken als een passende locatie, voldoende ondersteuning en goede catering.

Er zijn daarnaast lessen die benut worden in een volgend burgerberaad. Een belangrijk aandachtspunt is de toegankelijkheid van het overleg, om ervoor te zorgen dat er nog meer recht wordt gedaan aan de diversiteit van deelnemers. Hier is bij het burgerberaad schone stad al veel aan gedaan, maar dit zou een volgende keer nog beter kunnen door meer gebruik te maken van niet-talige werkvormen en groepswerk. Tevens zal er zorgvuldig worden gekeken naar de opdracht in verhouding tot de beschikbare tijd.

Ook het belang van deskundige gespreksbegeleiders komt meerdere malen in het rapport naar voren. Bij het burgerberaad schone stad is al veel aandacht besteed aan gespreksbegeleiders, maar bij een volgend burgerberaad is het zaak om hen nog zorgvuldiger voor te bereiden en te

instrueren, bijvoorbeeld als het gaat om het omgaan met meertaligheid en de uitvoering van de werkvormen.

Wat betreft rolverdeling zal de toetsingscommissie bij een volgend burgerberaad anders en dienstbaarder aan het burgerberaad worden ingericht. Hierbij kan worden gedacht aan een feedback- of adviescommissie, die niet alleen toetst of iets kan, maar ook meedenkt over het aanscherpen van een advies.

Als laatste geeft het evaluatierapport aanleiding om meer aandacht te hebben voor het betrekken van de stad bij het burgerberaad. Inmiddels zijn er voldoende voorbeelden om inspiratie uit te halen. De verbinding tussen het burgerberaad en de rest van de stad zal, net als de rest van het ontwerp, bij een volgend burgerberaad in overleg met de externe procesbegeleider worden vormgegeven.

Doorgaan met burgerberaden

Het college kijkt positief terug op het proces en de uitkomsten van het burgerberaad schone stad en ziet deze positieve reflectie ook terug in de evaluatie. Het college kijkt uit naar het rapport over de opvolging van de adviezen en de rol van experts, dat begin 2026 naar uw raad zal worden gestuurd en nog meer aanknopingspunten zal bieden voor de verbetering van het instrument burgerberaden in Amsterdam.

Bij het organiseren van een burgerberaad streeft het college altijd naar een juiste, rechtvaardige en inclusieve uitvoering. Het is daarbij van belang dat er bij elk burgerberaad voldoende ruimte blijft voor maatwerk. Bij elk burgerberaad dient er opnieuw goed te worden nagedacht over de opdracht en het ontwerp, zodat dit zoveel mogelijk aansluit bij het doel en de beschikbare tijd van dat specifieke burgerberaad. Ook zullen er afwegingen moeten worden gemaakt ten aanzien van het ontwerp in relatie tot de beschikbare capaciteit en middelen met oog voor de balans tussen kwaliteit en praktische uitvoerbaarheid. Vanwege deze behoefte aan maatwerk is in het beleidskader reeds vastgelegd dat uw raad middels een startnotitie vaststelt hoe de opzet en opdracht voor een burgerberaad eruit komen te zien.

Uiteraard stopt het leren en evalueren niet met deze evaluatie. De gemeente Amsterdam is bijvoorbeeld aangehaakt bij het Nederlandse leernetwerk rondom burgerberaden en wisselt regelmatig kennis en ervaring uit met andere gemeenten. Zo zorgen we samen dat burgerberaden een toekomstbestendig onderdeel worden van de lokale democratie.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

Rutger Groot Wassink
Wethouder Democratisering

Hester van Buren
Wethouder Afval & Grondstoffen

Bijlagen
1. Evaluatie burgerberaad schone stad