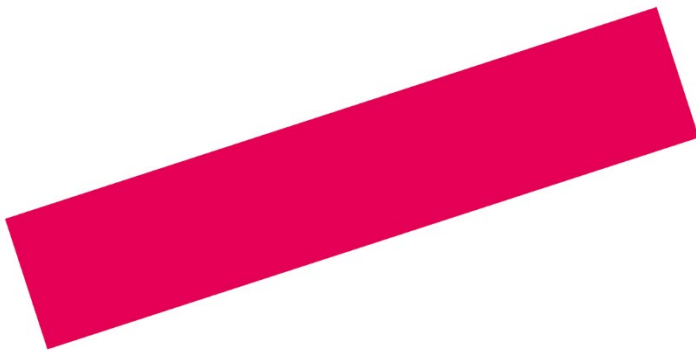




BURGERBERAAD UIT DE STARTBLOKKEN

Evaluatie van het eerste burgerberaad in Arnhem

Korrie Melis
Frans de Vijlder

20 december 2024

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en vraagstelling	3
1.2	Verdere opbouw van het rapport.....	3
2	Een geslaagd burgerberaad.....	4
2.1	Waardering voor het eerste Arnhemse burgerberaad	4
2.2	Adequate organisatie	5
2.3	Samenspel tussen gemeente en externe partners	7
2.4	Aandachtspunten volgende burgerberaden	8
3	Het burgerberaad als fase in een Breder proces	11
3.1	Een nieuwe fase, maar al eerder begonnen en ook nog niet 'klaar'	11
3.2	De voorbereidende fase: de keuze van het onderwerp.	12
3.3	'Black box', na de adviezen de toetsing en dan?	13
4	Burgerberaad in het perspectief van weerbare democratie	16
4.1	De achterliggende gedachte	16
4.2	Inwonerparticipatie kent vele gezichten	16
4.3	Burgerberaad: een aanvulling in dit repertoire.....	17
4.4	Iedereen betrekken: streven naar inclusiviteit.....	19
5	Conclusies, Spanningsvelden en aanbevelingen	21
5.1	Conclusies	21
5.2	Balans zoeken in spanningsvelden.....	22
5.3	Aanbevelingen.....	23
6	Verantwoording Werkwijze.....	25
6.1	Plaats van deze evaluatie	25
6.2	Wat hebben we gedaan?	25
	Bijlage 1: Observaties en Interviews	27
	Bijlage 2: Geraadpleegde Documenten en Publicaties	28

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Op verzoek van de gemeente Arnhem heeft de HAN als kennispartner en ‘critical friend’ een evaluatie uitgevoerd van het eerste Arnhemse burgerberaad, primair gericht op ‘leren en verbeteren’. ‘Leren en verbeteren’ zowel tijdens de lopende uitvoering van het burgerberaad, als bij de uitvoering van nieuwe beraden in de toekomst. In lijn hiermee luidt de hoofdvraag van deze evaluatie:

Hoe kan het burgerberaad zo goed mogelijk bijdragen aan versterking van het democratisch gehalte - vanuit de politiek gezien - van beleid en besluitvorming, betrokkenheid van inwoners en inclusiviteit in de Arnhemse samenleving?

De evaluatie is gericht geweest op praktijkgericht leren en verbeteren in de context van de gemeente Arnhem. Het betreft dus geen onderzoek waaraan (generaliseerbare) wetenschappelijke conclusies verbonden mogen worden.

1.2 Verdere opbouw van het rapport

Het rapport is opgebouwd rondom enkele kernthema's. In het volgende hoofdstuk beschouwen we de organisatie, de procesgang van en de mate van waardering voor het burgerberaad in het afgelopen voorjaar. Daarbij benoemen we ook een aantal aandachtspunten voor volgende burgerberaden. Hoofdstuk 3 heeft als thema ‘van vraagstelling naar implementatie’. Hierbij plaatsen we het proces dat dit voorjaar plaats vond in het breder perspectief van drie te onderscheiden fasen. De eerste is het proces dat voorafgaat aan het ‘eigenlijke burgerberaad’, dat we fase 2 kunnen noemen. Daarop volgend is er nog een derde fase, namelijk die van de besluitvorming over en opvolging van de adviezen. Deze fasen vooraf en achteraf kunnen niet losgezien worden van het eigenlijke burgerberaad, het resultaat ervan en de waardering ervoor. Tenslotte besteden we in hoofdstuk 4 aandacht aan het burgerberaad als onderdeel van de bestuursstijl van de gemeente, het daarin vormgegeven participatiebeleid en – waar het uiteindelijk om draait – de bijdrage aan een weerbare lokale democratie. Na deze inhoudelijke hoofdstukken formuleren we in hoofdstuk 5 conclusies, spanningsvelden en aanbevelingen en in hoofdstuk 6 verantwoorden we onze werkwijze.

2 EEN GESLAAGD BURGERBERAAD

2.1 Waardering voor het eerste Arnhemse burgerberaad

Het eerste Arnhemse burgerberaad kan – voor zover nu te beoordelen – als een succes worden bestempeld. Deze uitspraak is gebaseerd op de gesprekken die we gevoerd hebben met kenners en betrokkenen bij andere burgerberaden, onze eigen observaties tijdens de bijeenkomsten, de indicaties over de tevredenheid onder de deelnemers uit het RU-onderzoek. Op een tevredenheidsschaal van 1-10 scoren de vier sessies achtereenvolgens een 7,7, een 7,6, een 7,7 en een 8,0. Met name de laatste sessie is als uiterst positief gewaardeerd door de deelnemers. Maar ook – in onze observatie – zichtbaar door de andere, vanuit politiek, ambtelijk en externe aanwezigen: er werd door de deelnemers daadwerkelijk gedelibereerd over te maken keuzen, er werd gestemd over de voorstellen en er lag aan het eind van dag een resultaat.

Arnhem heeft het aangedurfd om meteen in het eerste burgerberaad met een politiek gevoelig onderwerp, afval, aan de slag te gaan. Dat was niet zonder risico. Maar na vaststelling en oplevering van de adviezen is het resultaat dat naast een verscheidenheid aan adviezen rondom een belangrijk aspect van afval in Arnhem – Diftar – de deelnemers vier varianten op tafel hebben gelegd en hierin een duidelijke keuze hebben gemaakt.

Afval is een onderwerp waarmee alle inwoners van de stad in een of andere vorm te maken hebben en niet zelden emoties ervaren door het gedrag van mede-inwoners. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat het een technisch ingewikkeld onderwerp betreft. Desondanks is een uiterst divers samengestelde groep deelnemers erin geslaagd om het zich in vier bijeenkomsten voldoende eigen te maken en er uitspraken over te doen. ‘Uiterst divers’ is eveneens een kwaliteit die benadrukt moet worden: de groep die heeft deelgenomen is met alle ‘mitsen en maren’ een goede afspiegeling geweest van de inwoners van de stad. Bovendien is er tijdens het burgerberaad veel aan gedaan om alle deelnemers – en niet alleen de meest

vaardigen – te betrekken en een stem te geven. Op inclusiviteit scoort dit burgerberaad goed. Hierop komen we in hoofdstuk 4 terug.

Valt er dan helemaal niks aan te merken op dit burgerberaad? Zeker wel! Met het bovenstaande in het achterhoofd, ligt er nog een behoorlijke uitdaging om dit burgerberaad uiteindelijk, qua uitwerking, besluitvorming en implementatie, tot een goed einde te brengen. Bovendien levert deze evaluatie een aantal leerpunten voor volgende burgerberaden, voor het gehele Arnhems participatiebeleid en voor de betrokkenheid van de Arnhemmers bij de stadspolitiek (lokale democratie).

2.2 Adequate organisatie

De positieve waardering is grotendeels te danken aan een goede organisatie volgens het spreekwoordelijke ‘boekje’. Die organisatie werd gedaan door een combinatie van Moventum en Maatschap voor Communicatie in samenspel met de gemeente.

Daarover in 2.3 meer.

Terugkijkend over de vier sessies als één geheel is er sprake geweest van een welgekozen mix van werkvormen. Hiermee is zo goed mogelijk aangesloten bij uiteenlopende aspecten van de beginsituatie van een divers samengestelde groep deelnemers en de daarin noodzakelijke ontwikkeling om tot gedragen besluiten en adviezen te komen. Daarbij moest en is rekening worden gehouden met onder meer:

- meerdere soorten kennis die in de afwegingen meegenomen moeten worden;
- elkaar leren kennen, dat wil zeggen elkaar weten te vinden en begrijpen in een divers samengestelde groep qua achtergronden, kennis en ervaringen, leeftijd, waardeoriëntatie;
- sociale veiligheid en groepsdynamiek: ervoor zorgen dat elke stem gehoord wordt, dat iedere afzonderlijke deelnemer zich veilig voelt om zich te uiten en een gelijkwaardige plek in het gesprek krijgt;
- daadwerkelijk democratisch delibereren: gelet op de voorafgaande voldoende tijd en ruimte creëren om met elkaar afwegingen en keuzen te maken, en om te zetten in zinvolle en bruikbare adviezen.

Er zijn door de projectorganisatie forse inspanningen gedaan om hiervoor alle randvoorwaarden voldoende te creëren. Zo is er in de eerste sessies veel aandacht besteed aan het aandragen van kennis door experts (mondeling en schriftelijk) en

‘praktijkkennis’ (de excursies tijdens de tweede dag). Daarbij is rekening gehouden met de mogelijkheid voor de deelnemers om zelf vragen te stellen en eigen gedachten in te brengen. Een te waarden element hierin is eveneens de poging om te variëren in werkvormen om daarmee recht te doen aan de variatie aan voorkeuren en competenties van de deelnemers. Het organiseren van een burgerberaad vereist in dat opzicht een goede balans tussen voldoende ‘voor-structureren’ enerzijds en anderzijds zo min mogelijk ‘voorsorteren’ en ‘inhoudelijk sturen’ op de voorkeuren van de deelnemers en de uitkomst van het proces. Er moet een balans en goede volgorde zijn in de tijd (1) die de deelnemers nodig hebben om elkaar te leren kennen en procesafspraken te maken, (2) de tijd voor zo neutraal mogelijke kennisverwerving en probleemanalyse en (3) de tijd om met elkaar af te wegen en uiteindelijke adviezen te maken. De tijd daarvoor is afgebakend tot vier bijeenkomsten.

Afgezien van vragen en opmerkingen om van te leren en te verbeteren – die er altijd zijn en zullen blijven – valt uit alle observaties en gesprekken af te leiden dat er sprake is geweest van een adequate voorbereiding, organisatie en proces. Dat spreekt ook nadrukkelijk uit de ‘tops’ uit de evaluatievragen van de Radboud Universiteit en een volgtijdelijk patroon dat daarin te onderkennen valt. In de waardering voor de eerste bijeenkomst komen ‘gelijkwaardigheid’, ‘wederzijds respect’, ‘goede uitleg’, ‘goede organisatie van de dag’ regelmatig terug. Wat betreft de tweede sessie klinkt voor veel waardering door voor de excursies, naast die voor het met elkaar van gedachten wisselen. Het werken aan concrete voorstellen (‘de diepte in’) is een duidelijk element dat eruit springt in de waardering voor de derde sessie; men vindt het fijn te merken dat hun mening telt en dat anderen met andere meningen iets toevoegen. En ook dan: ‘kleine groepen’, ‘fijn om samen te werken’, ‘goede begeleiding’, ‘afwisseling’, ‘betrokkenheid van de deelnemers’. Na de vierde sessie is er vooral veel tevredenheid over de stemrondes en de mogelijkheid om nog verder te concretiseren en keuzes scherper te maken. De verbeterpunten (‘tips’) – die er uiteraard ook zijn – komen verderop (2.4) aan de orde.

2.3 Samenspel tussen gemeente en externe partners

In deze evaluatie is er specifieke aandacht voor het samenspel in de projectorganisatie tussen de gemeente enerzijds en de externe organisatoren van het burgerberaad.

Externe participanten		
Organisatie	Eerste aanspreekbare	Rol
Moventum	Rik Swieringa	Organisator burgerberaad
Maatschap voor Communicatie	Niels Lange	Organisator burgerberaad Dagvoorzitter en gespreksleiders
Gemeentelijke participanten		
	Betrokken persoon	Rol
	Martine Krajnc	Bestuursadviseur burgerparticipatie
	Renée van Os	Onderzoek en statistiek
	Koen Schuurmans	Communicatie adviseur
	Monique Soetendaal	Personal Assistent
	Mark Wanders	Adviseur Afval
	Jonneke Stans	Projectleider (extern ingehuurd)

Een eerste belangrijk principe dat aan de keuze voor deze constructie ten grondslag heeft gelegen is de borging van neutraliteit vanuit de gemeente. De projectorganisatie zou moeten borgen dat er geen (schijn van) inhoudelijke beïnvloeding van het deliberatieproces en het daaruit voortvloeiende resultaat vanuit de gemeentelijke organisatie zou plaatsvinden. De uitvoering van het beraad (de vier bijeenkomsten) is daarom in handen gelegd van twee onafhankelijke organisaties, te weten Moventum en Maatschap voor Communicatie.

Ten tweede en los van het neutraliteitsargument, omdat de gemeente zelf (nog) niet over de kennis, contacten en ervaring beschikt om dit soort burgerberaden te organiseren, is er gebruik gemaakt van de beide organisaties. Zij hebben beide, ook – ook in hun onderlinge samenwerking – ruime ervaring in het organiseren van dit soort beraden. Daarnaast is de algehele projectleiding in handen geweest van een extern ingehuurde projectleider met kennis van zaken omtrent burgerparticipatie. Dit had ook als doel om te leren van haar expertise en ervaringen rondom burgerberaden.

Uit de observaties en interviews hebben we kunnen vaststellen dat deze formule door de bank genomen goed gewerkt heeft. Juist die combinatie van een projectleider met ervaring en ervaren externe partijen als organisatoren heeft de mogelijkheid geboden

voor een evenwichtig samenspel tussen gemeente en organiserende partijen. Dat samenspel moet er nu eenmaal zijn, omdat elk burgerberaad maatwerk vereist: het is de 'kunst' om het programma van eisen en de randvoorwaarden vanuit de gemeente vruchtbaar te combineren met de ervaring in en routines bij het organiseren van het burgerberaad. Er komt echt ontzettend veel bij kijken om een burgerberaad goed te laten verlopen en gemeente en organiserende partijen zijn daarin intens afhankelijk van elkaar.

Ook intern bij de gemeentelijke organisatie vergt een burgerberaad veel afstemming. De coördinatie hiervan lag bij de projectleider, bestuursadviseur burgerparticipatie en de adviseur Afval. Zij hebben op tal van punten moeten schakelen met veel onderdelen van het interne apparaat. Dat ging om zaken als hoe de vergoedingen voor de deelnemers te regelen, beschikbaarheid van ruimtes op het stadhuis, de beschikbaarheid en kosten van tolken, beveiliging vanwege demonstraties in de stad, de privacy van de deelnemers, vaak met lastige juridische en/of financiële kanten. Het ging ook om een informatiedocument vanuit de gemeente zonder daarin sturend te worden en de communicatie daarover, enzovoort. Deze complexiteit in de organisatie in ogenschouw nemend is er heel veel in dit burgerberaad goed gegaan.

2.4 Aandachtspunten volgende burgerberaden

Wat betreft de organisatie van een burgerberaad hebben we een aantal aandachtspunten voor de volgende geformuleerd. Dit zijn deels punten die al goed gingen en deels punten die nog extra aandacht nodig hebben. We onderscheiden hierbij aandachtspunten voor de voorbereiding, uitvoering en het overkoepelende proces.

De voorbereidingen

- Houd aandacht voor tussentijds leren. Tijdens een bijeenkomst gebeurt er veel en dat kan met een goede evaluatie meegenomen worden in de voorbereidingen voor de volgende bijeenkomst(en). De evaluatie kan gedaan worden op basis van wat deelnemers aan feedback geven en op basis van wat de organisatie zelf constateert.

- Bij het vormgeven van de bijeenkomsten komen verschillende expertises samen. In de projectorganisatie zaten mensen die weten hoe een proces van een burgerberaad idealiter vormgegeven wordt, bijvoorbeeld welke werkvormen gebruiken. Daarnaast zaten er mensen met vakinhoudelijke kennis over afval in de groep. In de vormgeving van de bijeenkomsten waren er soms verschillende opvattingen over wat er in een bijeenkomst gedaan of inhoudelijk gedeeld kon worden. Zo was er bijvoorbeeld discussie over het delen van de begroting afval met de deelnemers. Voor een volgend beraad kan van te voren explicieter nagedacht worden over hoe met besluitvorming om te gaan. Hoe maakt het team in de voorbereiding samen keuzes op basis van deze verschillende opvattingen?.
- Er is bewust gekozen om gebruik te maken van externe gespreksleiders. Dit vraagt wat in voorbereiding van die gespreksleiders, zoals goed op de hoogte zijn van de Arnhemse context en het gedragsrepertoire om je te kunnen aanpassen aan andere werkvormen.

Tijdens de bijeenkomsten

- Er is een variatie aan werkvormen gebruikt. Dit gaf een mooie afwisseling, maar verwerkingstijd en schakelen tussen verschillende onderdelen is hierbij een aandachtspunt.
- Wie is er verantwoordelijk in praktische, vaak onvoorziene (nood)situaties? (Koffie op het laatste moment moeten regelen, stoelen klaar zetten, etc.)
- De rol van de gespreksleider kan zeer verschillend opgevat worden. Maak vooraf duidelijke afspraken over wat er verwacht wordt van een gespreksleider. (Gespreksleider is ook voor het geheel (mede)verantwoordelijk, en heeft andere rol bij de excursies dan bij groepsgesprekken)
- Wie is de organisatie? Hou het overzichtelijk voor deelnemers. Bij het organiseren en uitvoeren van het burgerberaad zijn veel partijen betrokken. Deelnemers zijn uitgenodigd door de gemeente, een combinatie van gemeente en externe partijen doet de organisatie, et cetera. Een vaste dagvoorzitter geeft duidelijkheid en continuïteit, maar kan niet altijd aanspreekpunt zijn.

Overall proces

- Heb expliciet aandacht voor de inhoudelijke samenhang tussen de bijeenkomsten. En neem de deelnemers hierin mee.
- Het organiseren van een burgerberaad is een gezamenlijk proces. Samen willen de partijen er een succes van maken. Heb hierbij ruimte voor onderling sparren, kritiek mogen geven en samen zoeken naar oplossingen. Sta vanuit alle partijen open voor elkaar.

3 HET BURGERBERAAD ALS FASE IN EEN BREDER PROCES

3.1 Een nieuwe fase, maar al eerder begonnen en ook nog niet 'klaar'

‘Een burgerberaad is een proces waarin burgers de overheid helpen om besluiten te nemen’ (Netwerk Burgerberaad, 2022). Er bestaan, ook in Arnhem, echter verschillende opvattingen over wat precies het burgerberaad is. Dat is terug te zien in verschillende benaderingen. Om een voorbeeld te geven: in de Raadsbrief over het Burgerberaad van 24 september 2024 luidt de eerste zin van de inleiding “Het Eerste Arnhemse Burgerberaad met als onderwerp afval is op 22 juni 2024 afgerond.” Het illustreert het ‘frame’ van waaruit niet zelden over burgerberaden wordt gepraat: “Het burgerberaad bestaat uit een aantal sessies eindigend in een advies aan het gemeentebestuur en dan is het klaar.” Hier ligt het mandaat bij de deelnemers.

Politiek-bestuurlijk, ambtelijk en in de communicatie met inwoners/deelnemers breekt misschien een andere fase aan, maar ‘klaar’ is het proces en daarmee het burgerberaad zeker niet. Ook: de fase die op 22 juni eindigde is misschien als fase succesvol verlopen, maar voor het beantwoorden van de vraag of het burgerberaad een succes is geweest, is het eigenlijk te vroeg. ‘Politiek-bestuurlijk’ is het niet klaar omdat de raadsbehandeling over de adviezen in voorbereiding is en dus nog moet plaatsvinden. Ambtelijk omdat na aanbieding van de adviezen een voorgenomen financiële, juridische en praktische haalbaarheidstoetsing plaatsvindt en er nog een begin moet worden gemaakt met de daadwerkelijke opvolging. Na de besluitvorming in de gemeenteraad moeten de adviezen immers nog daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerd worden (implementatie).

Bovendien, voordat de burgerberaad bijeenkomsten plaatsvinden is er nog een fase aan voorafgegaan, namelijk die van het besluit tot het organiseren van een burgerberaad, het vaststellen van het thema en de vraagstelling hierover.

Het burgerberaad als proces bestaat daarmee uit drie fases. De bijeenkomsten zoals in het vorige hoofdstuk besproken kunnen niet plaatsvinden zonder die eraan voorafgaande en erop volgende fase; het vormt daarmee één geheel. Sterker nog, feitelijk kan pas na die derde fase worden vastgesteld hoe succesvol het burgerberaad is geweest, gegeven de ermee verbonden doelen.

3.2 De voorbereidende fase: de keuze van het onderwerp.

De oorsprong van dit eerste burgerberaad ligt in het Arnhems coalitieakkoord 2022 - 2026. Daarin (p. 11) is – parafraserend – vastgelegd dat er een burgerberaad georganiseerd zou worden over het terugdringen van de hoeveelheid restafval in de stad. Inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen zouden kunnen meedenken over maatregelen die echt werken. Dit is niet uit de lucht komen vallen. Het is volgend op een referendum in 2021 waarvan de uitkomst was dat het Diftar-systeem zou worden afgeschaft. Hoewel de uitkomst van dit referendum destijds werd gerespecteerd, is het een politiek gevoelig onderwerp gebleven. De keuze van de coalitie om – drie jaar na het referendum – opnieuw de inwoners te vragen zich uit te spreken over het onderwerp ‘afval’ – ditmaal in een burgerberaad – geeft hieraan uitdrukking.

Die keuze heeft ertoe geleid dat de gemeenteraad op 25 oktober 2023 op voorstel van B&W met een ruime meerderheid heeft besloten om het eerste burgerberaad van Arnhem te organiseren over dit onderwerp (26 stemmen voor – 8 tegen). In de gesprekken die we met betrokkenen en deskundigen gevoerd hebben zijn meerdere visies op deze keuze voor een eerste burgerberaad ter sprake gekomen. Wat we al in het eerdere hoofdstuk verwoordden, meermaals is benoemd dat het een moedige keuze is geweest om het eerste burgerberaad over zo’n politiek gevoelig thema te organiseren. En dat is – voor zover tot nu toe af te leiden uit het resultaat en opinies – zonder meer goed uitgepakt. Toch vroegen meerdere betrokkenen zich af of de coalitie daarmee niet ook een (te?) groot risico heeft genomen wat betreft de inzet en acceptatie van het ‘instrument burgerberaad’ over een onderwerp waarover klaarblijkelijk tijdens de coalitieonderhandelingen geen eenduidige koers kon worden bepaald. Zelfs wanneer de gemeenteraad begin 2025 akkoord gaat met opvolging van de adviezen, zal pas over enkele jaren zijn vast te stellen of – na eerst een referendum en niet lang daarna een burgerberaad – nu wel stabiliteit in de koers van het afvalbeleid is bereikt.

Een bijkomend element hierbij is dat de aard van de vraagstelling van de deelnemers veel (technische en gedrags-)kennis vroeg. Hierdoor zitten de adviezen vooral in de hoek van praktische oplossingen (met alle beperkingen vanwege de beperkte inhoudelijke kennis die er in zo'n korte tijd gegenereerd kon worden). Een vraagstelling waarbij achterhaald wordt wat bewoners belangrijk vinden en/of op basis van welke waardensystemen keuzen gemaakt worden was ook een optie geweest. Hierdoor had er bijvoorbeeld een programma van eisen geformuleerd kunnen worden en dat had de politiek kunnen helpen bij het maken van keuzen. In de gevoerde gesprekken is dit ook enkele keren teruggekomen: zou de vraagstelling niet meer gericht moeten zijn geweest op wat inwoners rondom afvalbeleid belangrijk vinden; welke overwegingen en waarden daarin vooral zouden moeten doorklinken. De inwoners hadden dan een soort programma van eisen kunnen formuleren. Kortom: er is ook een relatie tussen de aard van de vraagstelling en de adviezen die het burgerberaad oplevert.

Tenslotte, in dit burgerberaad is het College van B&W de opdrachtgever geweest, na een meerderheidsbesluit van de gemeenteraad. Was er een besluitvormingsproces denkbaar geweest waarin de gemeenteraad zelf als opdrachtgever had kunnen optreden? Dit om te voorkomen dat een prachtige aanvulling in het repertoire om inwoners meer bij de politiek te betrekken 'te politiek' wordt ingezet. Er zijn wel voorbeelden bekend waarin Provinciale Staten of een Gemeenteraad de opdrachtgever voor het burgerberaad is geweest. Zo gaf het 'Drents Parlement' (Provinciale Staten van Drenthe) een burgerberaad de opdracht voor een advies over de toekomst van 'wonen' in de provincie.

3.3 'Black box', na de adviezen de toetsing en dan?

De vierde bijeenkomst was op 22 juni. Zoals eerder opgemerkt is deze laatste bijeenkomst door de deelnemers het hoogst gewaardeerd. Een belangrijke factor hierin – in de 'tips' terug te lezen – is het zichtbare resultaat geweest: er werden adviezen verder aangescherpt en besluiten genomen door de deelnemers over de voorstellen en ideeën van de deelnemers zelf; hun eigen werk. En er vond een

‘afsluiting’ plaats met een welhaast ceremonieel karakter: het aanbieden van de adviezen aan het stadsbestuur. Hoe voldaan en trots mag je dan als deelnemer zijn!

Na de aanbieding is het burgerberaad in de derde fase terecht gekomen. In deze fase ligt het mandaat weer bij de gemeenteraad. Voordat de gemeenteraad besluit over de adviezen is er bij de besluitvorming over het burgerberaad in de gemeenteraad en de vraagstelling daarvoor, werd besloten dat het college een toets uitvoert op de praktische en juridische haalbaarheid en financiële kant van de adviezen van het burgerberaad..

Ook deze derde fase vraagt om een goede voorbereiding en het nodige denkwerk vooraf. Onze waarneming is dat dit nu onvoldoende is gedaan. De betrokkenheid van het organiserend bureau eindigde met het opleveren met het eindrapport met de adviezen (september 2024). Ook de inhuur van de projectleider hield op. En bij de vanuit de gemeente betrokken personen voor de organisatorische kanten van het burgerberaad verschoof de aandacht al spoedig naar het organiseren van een nieuw burgerberaad. Aldus bleef de inhoudelijk verantwoordelijke voor afval achter met de omvangrijke klus, de toetsing van de adviezen. Deze klus was in de planning (en budgettering) van het burgerberaad niet of onvoldoende voorzien en ook niet ‘uitgedacht’. Met ‘uitgedacht’ bedoelen we dat er niet vooraf een duidelijk toetsingskader is opgesteld en evenmin is vastgelegd wie en hoe deze toetsing zou worden uitgevoerd. Het gevolg is geweest dat inhoudelijk betrokken ambtenaren binnen de gemeente deze omvangrijke klus min of meer naast hun reguliere taak hebben moesten uitvoeren. Voor dit ‘wie en hoe toetsen’ zijn alternatieven denkbaar, die wellicht ook transparanter en ‘neutraler’ waren geweest. Zo is het mogelijk om al tijdens de bijeenkomsten de conceptadviezen te laten toetsen. Om neutraliteit vanuit de gemeente Arnhem te waarborgen kan dit door externe experts gedaan worden, bijvoorbeeld door ambtenaren uit een andere gemeente.

Mede een gevolg is geweest dat van buitenaf gezien de adviezen van het burgerberaad na oplevering in een soort ‘black box’ verdwenen. Het lijkt een gemiste kans omdat zelfs één van de adviezen van de deelnemers was om vanuit hun midden

een klankbordgroep in te stellen die zou kunnen volgen en mee reflecteren in het proces van opvolging en implementatie. Het gemeentebestuur stond immers op het – overigens niet onlogische – standpunt, dat dit pas zou kunnen na de integrale besluitvorming van de gemeenteraad over de adviezen., Achteraf gezien is een belangrijke les om bij de organisatie van volgende burgerberaden beter te anticiperen op deze mogelijkheid om deelnemers betrokken te laten blijven. Ze hadden bijvoorbeeld bij toetsing een rol kunnen spelen. Zo hadden deelnemers mee kunnen denken bij de vertaling van de adviezen naar de beleidswerkelijkheid van het gemeentehuis. Daarnaast zit er een afbreukrisico in het vertrouwen van de deelnemers; ‘wordt er echt iets gedaan met onze adviezen’. Goed nadenken van tevoren over een communicatietraject, ook in deze fase, is belangrijk. De vervolgprocessen onttrekken zich tot nu toe grotendeels aan de waarneming van de inwoners van Arnhem, en dus ook aan de deelnemers aan het burgerberaad. Uit het oogpunt van ‘procedurele rechtvaardigheid’¹, het zorgen voor een ordentelijk proces, is dat niet gewenst.

¹ Alex Brenninkmeijer (2011) omschrijft procedurele rechtvaardigheid als volgt: worden de juiste procedures gebruikt en worden ze juist toegepast? Word ik betrokken bij de procedures en kan ik mijn zegje doen en de uitkomst beïnvloeden?

4 BURGERBERAAD IN HET PERSPECTIEF VAN WEERBARE DEMOCRATIE

4.1 De achterliggende gedachte

Internationaal, landelijk en in veel gemeenten wordt het functioneren van de democratie gezien als een onderwerp dat aandacht behoeft. Hier in het Arnhemse kreeg dat extra accent bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022: nooit name zo weinig Arnhemmers de moeite om naar de stembus te komen. Het vormde aanleiding om onderzoek te laten doen naar de achtergronden hiervan (Boogers e.a., 2023). Kort samengevat liet het onderzoek zien dat inwoners bij de politiek en de maatschappij betrokken raken als ze aandacht krijgen, geïnformeerd zijn/worden, merken dat er naar hen geluisterd wordt en daarvan ook iets terug te zien is in de prestaties van de gemeente, zowel ambtelijk als politiek. Daarop waren ook de aanbevelingen bij dat onderzoek gericht: betere raadscommunicatie, beter 'dagelijks'(klant-)contact, intensievere aandacht voor wijken met lage opkomst, meer zichtbaarheid van politici in wijken; meer wijkgerichte aanpak. Heel nieuw en origineel waren die conclusies en aanbevelingen niet; belangrijker is de 'wake-up call' die ervan uitgaat. Zijn de Arnhemse politiek en het gemeentelijk apparaat in staat om deze aanbevelingen om te zetten in een strategie die de weerbaarheid van de democratie daadwerkelijk versterkt? En wat voegt het burgerberaad hieraan toe? Vanuit dat perspectief kijken we in dit – iets meer beschouwende en reflecterende – hoofdstuk naar de betekenis van het burgerberaad.

4.2 Inwonerparticipatie kent vele gezichten

Het initiatief tot het houden van burgerberaden door de huidige coalitie past in een landelijke trend; veel gemeenten en provincies zijn er in de afgelopen jaren mee aan de slag gegaan of hebben plannen in die richting. De zoektocht naar aanvullingen op de formele democratie is al langer gaande. Ook Arnhem start niet 'op nul'; enkele voorbeelden. Tien jaar geleden werd met participatie van 300 Arnhemmers op een werkconferentie de Arnhem Agenda (2015) opgesteld. De intentie hierachter was om de Arnhemse bevolking zeggenschap te geven over de toekomst van de stad.

Een ander voorbeeld is van recenter datum. Anticiperend op de invoering van de omgevingswet werd in 2022 Het Arnhems Stappenplan Participatie opgesteld, dat een aantal treden van een zogeheten participatieladder definieert, van 'laag' naar 'hoog':

- *Informeren*: Uitkomsten delen met de betrokkenen
- *Raadplegen*: De uitkomsten meewegen in de oordeelsvorming
- *Adviseren*: De uitkomsten gebruiken voor een verbeterde uitwerking van het plan
- *Meebeslissen*: De uitkomst bepaalt welk besluit wordt genomen
- *Samenwerken*: De uitkomsten gebruiken voor een gezamenlijke uitwerking van het plan
- *Faciliteren*: Het initiatief komt van de burgers, de gemeente faciliteert waar nodig.

Het stappenplan en andere concrete activiteiten die aangehaald zouden kunnen worden, illustreren dat de gemeente over een repertoire aan vormen van betrokkenheid van inwoners bij de besluitvorming en uitvoering wil beschikken en voor een belangrijk deel al beschikt, zeker op 'wijk en straat'- niveau. De uitkomsten en aanbevelingen van het eerdergenoemde onderzoek van Boogers e.a. benadrukken het belang van een bewuste strategie om dit repertoire verder te ontwikkelen en te intensiveren, politiek en ambtelijk, met daarbij een passende aanbod van instrumenten.

4.3 Burgerberaad: een aanvulling in dit repertoire

Het burgerberaad voegt een nieuwe optie aan dit repertoire toe, dat past rondom de treden 'meebeslissen' (dat uiteindelijk de gemeenteraad doet) en 'samenwerken'. De ervaringen met dit eerste burgerberaad laten zien dat het een relatief dure en arbeidsintensieve vorm van aanvulling op de formele democratie is. De coalitie had aanvankelijk het plan om deze raadsperiode maar liefst vier burgerberaden te organiseren, maar de ervaring met dit eerste beraad laat zien dat er vanuit de gemeentelijke optiek in tijdsbeslag, capaciteit en budget beperkingen bestaan. Er is daarom alle reden om er 'zuinig' mee om te gaan en het burgerberaad alleen in te zetten bij een hoge mate van politieke consensus over de zinvolheid ervan. En het in te zetten op een thema waarbij de politiek er zelf (nog) niet uitkomt.

Er zijn immers veel andere manieren om naar inwoners te luisteren en hen te betrekken, die mogelijk eenvoudiger zijn in te passen in de bestuursstijl van de

gemeente, zowel op ambtelijk niveau als op politiek niveau. Met een 'groot instrument' als een burgerberaad kan het gevaar ontstaan dat het als een geïsoleerd 'project' wordt benaderd. Hiermee kan het relatief los blijven staan van hoe de inwoners doorgaans worden bejegend door hun gemeente. En omdat het 'groot' is, is de (negatieve) impact van een burgerberaad vermoedelijk ook groot als het niet goed verloopt.

In de gesprekken die we gevoerd hebben (zie bijlage 1), hebben we bovendien kunnen vaststellen dat de waardering voor het burgerberaad meerdere 'smaken' kent. Vanuit de politieke context zijn duidelijke voor- en tegenstanders te onderscheiden. Dit blijkt ook wel uit de raadsstemming over het aannemen van het uitvoeren van het eerste burgerberaad. Argumenten voor het burgerberaad zijn gebaseerd op een ideologische overtuiging dat alle bewoners heel goed mee kunnen praten en besluiten, ofwel een deliberatieve democratie. Dit sluit aan bij een achterliggende gedachten dat iedereen met afval te maken heeft. En omdat afval in een zeer politiek gevoelig onderwerp is geworden in Arnhem, is de hulp van inwoners welkom. Tegenargumenten gaan zowel over het instrument 'burgerberaad', als het thema afval. De vraag die gesteld wordt is, waarom is er een burgerberaad nodig? Want, raadsleden zijn de gekozen volksvertegenwoordiging en dat is de meest zuivere vorm van democratie. Raadsleden zouden daarom burgerparticipatie veel meer in hun DNA moeten hebben, zij moeten naar buiten en horen wat daar speelt. Wat betreft het thema, afval, heeft het de vraag opgeroepen of het niet vooral als een hernieuwde discussie over Diftar moet worden gezien.

Wat bij de voor- en tegenstanders naar voren komt is dat ze geïnteresseerd zijn in de uitkomsten. Zowel op inhoud, als op proces. Hierbij wordt terecht opgemerkt dat dit spannend is en dat er een afbreukrisico zit. Want als de politiek niet serieus omgaat met de adviezen van het burgerberaad, wat doet dat dan met het vertrouwen van burgers in de politiek? Dat het thema afval is gekozen, wordt in dat opzicht met belangstelling gevolgd. Als het houden van een burgerberaad uitsluitend bedoeld is om een vinkje te kunnen zetten achter 'burgers zijn betrokken geweest', dan kan het beter achterwege blijven.

Om het burgerberaad niet zo'n 'vinkje' te laten zijn, is het belangrijk om van te voren een mandaat en een plan voor ambtelijke en politieke opvolging te hebben. Hoe gaan

we de resultaten van het burgerberaad ambtelijk en politiek behandelen? Hoe communiceren we daarover met de inwoners? Hoe zijn de deelnemers aan het burgerberaad in die latere fase eventueel nog betrokken (bijvoorbeeld klankbordgroep/bijpraatsessie)? Zoals eerder benoemd, is daar nu weinig aandacht voor geweest. Hoe staan we als Arnhemse gemeentepolitiek tegenover burgerberaden en belangrijker wat doen we ermee? Dit is een essentieel punt voor de geloofwaardigheid van een burgerberaad als onderdeel van een repertoire ten behoeve van weerbare democratie.

4.4 Iedereen betrekken: streven naar inclusiviteit

Juist in het kader van de lage opkomstcijfers bij gemeenteraadsverkiezingen, is het van belang om bij een 'zwaar instrument' als het burgerberaad specifiek aandacht te schenken aan de participatie van degenen die minder snel geneigd zijn hun stem te laten horen of te laten doorklinken in de politieke agenda. Tonkens en anderen (2015) wezen erop dat juist de opkomst van de participatieve democratie, 'doe-democratie' en burgerinitiatieven het risico in zich dragen vooral een spreekbuis te zijn van groepen in de samenleving die van huis uit al goed in staat zijn hun leven te organiseren en te verrijken. Ze gaven dit de term 'Montessoridemocratie' mee. Bovens en Wille (2014) wezen er in hun boek 'Diplomademocratie' bovendien op dat participatie in het politieke proces vooral iets is geworden van mensen met de hoogste diploma's. Om de weerbaarheid van de democratie te versterken is het daarom goed om echt aandacht te hebben voor degenen die minder vaak 'van de partij' zijn. Het signaal dat van publicaties als deze uitgaat is dat we ervoor moeten waken dat pogingen om de weerbaarheid van de democratie te versterken niet juist in hun tegendeel resulteren, namelijk een deel van de bevolking dat niet of nauwelijks 'echt meedoet' in de samenleving.

Indachtig de nadruk die de gemeente Arnhem meer in het algemeen wil leggen op 'inclusiviteit', heeft dit punt veel aandacht gekregen bij de organisatie van dit burgerberaad. Afgaand op onze waarnemingen en signalen in de gevoerde gesprekken, bestaat de indruk dat het Arnhemse burgerberaad op dit punt - ook in vergelijking met andere burgerberaden - goed scoort en zich ten minste zeer heeft ingespannen daarvoor. Dat is al begonnen bij het versturen van de uitnodigingen en

het selectieproces van de deelnemers aan het burgerberaad. Zoals in de raadsbrief 'start Burgerberaad Afval' van 19 maart 2024 wordt geschreven: 'Iedereen heeft evenveel kans op een uitnodiging voor het Burgerberaad'. Met de tweetraps selectieprocedure waarbij een aantal kenmerken zijn gebruikt; leeftijd, geslacht, opleiding en wijk, is een representatieve groep Arnhemmers ingeloot. Tegelijkertijd hebben we ook het signaal gekregen dat de vorm van een burgerberaad met bijeenkomsten op de zaterdagen voor bepaalde groepen weer een belemmering vormt om deel te nemen, zoals gezinnen met twee werkende ouders en kinderen die op zaterdag naar het voetbal moeten worden gebracht. Of ondernemers die op zaterdag werken.

Uit gesprekken met de betrokken experts op het gebied van burgerparticipatie blijkt dat het inzetten van tolken voor anderstaligen, de aandacht voor fysieke toegankelijkheid (zoals busvervoer tijdens de excursies), het regelen van vergoedingen zonder dat mensen worden gekort op hun uitkering, het experimenteren met werkvormen die minder cognitief vermogen vergen, et cetera veel aandacht hebben gekregen in het Arnhemse burgerberaad. Dat heeft overigens niet kunnen wegnemen dat bijvoorbeeld de 'cognitieve informatiedichtheid' tijdens de eerste bijeenkomst zeer hoog was; of dat de adviezen die uiteindelijk zijn opgeleverd 'schriftelijk talig' zijn gebleven, zonder tekeningen, video of andere alternatieve presentatie- en communicatievormen. Hoe dit inclusiviteit beïnvloedt is een moeilijk te beantwoorden vraag. Deelnemers met beperkte cognitieve vaardigheid kunnen in de bijeenkomsten fysiek aanwezig geweest zijn, maar hebben ze zich daarmee op hun manier voldoende kunnen uiten? Is dat door anderen begrepen? En heeft dat zijn vertaling gekregen in de adviezen? Hoe dan ook, Arnhem heeft op dit punt zijn best gedaan, is de indruk van veel betrokkenen.

5 CONCLUSIES, SPANNINGSVELDEN EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

1. Waren het thema en de vraagstelling geschikt? Conclusie: het was vanwege de voorgeschiedenis (referendum) een gewaagd thema om mee te beginnen. Desalniettemin heeft het tot op dit moment goed uitgepakt. Hierbij de opmerking dat de fase van toetsing nog niet is afgerond en de raadsbehandeling nog niet heeft plaatsgevonden. Wat betreft de aard van de vraagstelling: deze heeft hanteerbare adviezen opgeleverd, maar vergde qua kennisniveau en complexiteit best veel van de deelnemers.
2. Het burgerberaad is adequaat georganiseerd. De kwaliteit van de organisatie – in de fase waarin we het burgerberaad hebben geobserveerd – uit zich in een hoge mate van tevredenheid onder de deelnemers, de – eerste – politieke ontvangst van de adviezen (zonder hiermee als evaluatoren een uitspraak te doen over de *kwaliteit* van de adviezen). Wel is er een aantal verbeterpunten. We stellen vast dat er in de planning van de organisatie onvoldoende is geanticipeerd op de opvolgende periode, ofwel fase 3, de fase waarin de adviezen moeten worden getoetst, de raadsbehandeling moet worden voorbereid en er uiteindelijk uitvoering moet worden gegeven aan de voorstellen. De beperkte aandacht hiervoor is een risico voor de uiteindelijke impact en het doel de betrokkenheid van inwoners te versterken.
3. Het eerste Arnhemse burgerberaad is er goed in geslaagd invulling te geven aan inclusiviteit in de zin van representativiteit van de Arnhemse bevolking in de samenstelling van het burgerberaad. Dat geldt ook voor de inspanningen om het burgerberaad toegankelijk te maken voor mensen met fysieke beperkingen, met minder (Nederlandse) taalvaardigheid en met een beperkte portemonnee. Wel zijn er vraagtekens geplaatst over de representativiteit op andere punten, zoals onder gezinnen met twee werkende partners en de betrokkenheid van ondernemers, voor wie het afvalbeleid eveneens relevant is.
4. Het burgerberaad is een (kosten-)intensieve vorm van het betrekken van inwoners bij de politiek. Het vergt veel van de gemeente – politiek en ambtelijk – en van de

betrokken inwoners op één specifiek thema. Meer dan twee burgerberaden als dit over afval in één raadsperiode lijkt dan ook niet haalbaar. Als onderdeel van een breder gemeentelijk repertoire aan participatiemogelijkheden is het daarom zaak het selectief en zorgvuldig in te zetten en moet het rusten op een solide politiek draagvlak in de gemeenteraad, ongeacht of het college dan wel de raad zelf de opdrachtgever is.

5.2 Balans zoeken in spanningsvelden

Tijdens de evaluatie zijn we steeds geconfronteerd met afwegingen die gemaakt moesten worden tijdens de organisatie, zowel op het punt van randvoorwaarden als op effectiviteit/doelbereiking. Zonder volledigheid te pretenderen, leek het ons zinvol deze expliciet te maken, als hulpmiddel voor het maken van politieke en ambtelijk-organisatorische afwegingen bij volgende burgerberaden.

We onderscheiden de volgende spanningsvelden. Deze zijn onderling nauw met elkaar verweven, het één heeft invloed op de keuze bij de ander:

- *Onafhankelijkheid gemeente versus betrokkenheid ambtelijke organisatie*
Het is van belang dat de gemeente neutraliteit betracht, dus de inhoudelijke beïnvloeding van het beraad tot een minimum terug brengt. Tegelijkertijd beschikt de gemeente over vele vormen van data, deskundigheid en kennis over randvoorwaarden (wetgeving, uitvoerbaarheid, etc.) die voor de deelnemers relevant zijn in het deliberatieproces.

- *Sturing/structurering/advisering/experts versus appel op vrijheid/eigen initiatief deelnemers*

Deelnemers zonder enige structurering vooraf aan een burgerberaad laten beginnen is niet wenselijk en niet doelmatig, maar heel veel vooraf plannen ontnemt de deelnemers mogelijk te veel ruimte om hun eigen processen te sturen. Hoe maak je de juiste keuzen hierin? Tot op welke hoogte laat je je daarbij leiden door de deskundigheid, belangen en voorkeuren van het organiserend bureau op tal van punten? Denk aan beschikbare ruimten, inleen begeleiders, werkvormen, et cetera.

– *Inclusiviteit versus kosten om inclusiviteit te realiseren*

Het burgerberaad hoort *alle* inwoners een stem te geven, ongeacht hun voorkeuren of beperkingen. Weerbare democratie mag wat kosten, maar waar trek je een grens? En aan welke aspecten (taal, cognitieve vaardigheid, fysieke beperking, etc.) van inclusiviteit geef je dan prioriteit?

– *Ruimte voor technische inhoud versus (groeps)proces/deliberatie ruimte*

De aard van de vraagstelling heeft ook gevolgen voor het verloop van het burgerberaad. Een meer technische vraagstelling vergt tijdens het beraad veel tijd om je in het onderwerp te verdiepen, waardoor de tijd om daadwerkelijk met elkaar 'in de diepte' te delibereren beperkter wordt. Een alternatief kan dan zijn om meer de nadruk te leggen op de vraag wat inwoners rondom een bepaald thema belangrijk vinden, vanuit hun persoonlijke ervaring en waardeoriëntaties.

Om voor deze spanningsvelden keuzes te kunnen maken is er afstemming nodig tussen de verschillende betrokken partijen.

5.3 Aanbevelingen

Afsluitend hebben we een aantal aanbevelingen voor volgende burgerberaden. zowel

1. Hanteer een bredere definitie van burgerberaad, zowel in de politiek-bestuurlijke en communicatieve omgang als in de ambtelijke organisatie en benoem daarin de verschillende fasen. Fasen die hierin onderscheiden zouden kunnen worden: (1) onderwerpkeuze en voorbereidende organisatie; (2) het deliberatieproces met de deelnemers (wat doorgaans verstaan wordt onder 'het burgerberaad') en de opstelling van adviezen; (3) de opvolging, besluitvorming en implementatie. Betrek de eerste en de derde fase nadrukkelijker in de planning van het burgerberaad dan nu gebeurd is. Plan hiervoor ook de noodzakelijke capaciteit, het budget en (project-) organisatie in de ambtelijke organisatie.
2. In aansluiting hierop: houd rekening met de kosten en ambtelijke capaciteit van het gehele burgerberaad over alle drie deze fasen en niet alleen de tweede fase ('eigenlijke burgerberaad').
3. Zie een burgerberaad als middel om burgers te betrekken in de beleidsontwikkeling én -implementatie dat past in een breder participatierepertoire, dus een breed palet aan mogelijkheden om inwoners te betrekken. Het

burgerberaad is geen (politiek) doel in zichzelf; het gaat niet om de vorm, maar om de 'bedoeling': weerbare democratie. Daaraan werken vergt een permanent leerproces.

4. Voortbouwend op het voorgaande: zorg voor een continu communicatietraject na de burgerberaad bijeenkomsten' en neem in de planning mee dat na afloop van deze tweede fase deelnemers (inwoners meer in het algemeen) betrokken blijven bij en geïnformeerd worden over de opvolging die de adviezen krijgen. Dat kan in vormen die niet op gespannen voet staan met de formele verantwoordelijkheden van de gemeenteraad, het bestuur en het ambtelijk apparaat, zoals een klankbordgroep of open bijpraatsessie. Wel vergt het van alle drie mogelijk aanpassingen in werkstijl en oriëntatie op/sensitiviteit voor het betrokken houden van inwoners; dit kan het functioneren van de democratie alleen maar ten goede komen.
5. Overweeg een vraagstelling waarbij er meer ingegaan wordt op wat de deelnemers (de bevolking van Arnhem) belangrijk vinden. Het is dan een vraagstelling waarbij belangen en waarde afwegingen moeten worden gemaakt. Dat in plaats van een vraagstelling zoals nu die zich richtte op: 'hoe kunnen we het doen?'
6. Verdeel en faseer de totaal beschikbare tijd van de deelnemers over noodzakelijke activiteiten, met name: (1) elkaar leren kennen, (2) procesafspraken en -besluiten, (3) kennisontwikkeling en -deling en (4) daadwerkelijk delibereren, (concept-)adviezen opstellen en hierover besluiten nemen. Het draait uiteindelijk om het laatste; de eerste drie activiteiten zijn daarvoor randvoorwaardelijk. Denk na over en bespreek met de deelnemers hoe de activiteiten over de gehele periode gecombineerd en in het tijdsverloop vervlochten worden. Dat kan zonder te vervallen in een rigide planning, maar vergt wel scherp het hoofddoel in de gaten houden.

6 VERANTWOORDING WERKWIJZE

6.1 Plaats van deze evaluatie

Deze evaluatie vanuit de HAN staat náást het onderzoek dat de Radboud Universiteit heeft uitgevoerd naar het inhoudelijke verloop van het burgerberaad tijdens de vier bijeenkomsten.

We hebben in het kader van deze evaluatie wel gebruikgemaakt van de resultaten van de vragenlijsten die in het kader van onderzoek van de Radboud Universiteit bij de deelnemers werden afgenomen, met name de antwoorden over hun waardering voor de vier georganiseerde sessies.

6.2 Wat hebben we gedaan?

In het kader van deze evaluatie hebben we de volgende activiteiten uitgevoerd.

1. Observaties - Participatie in bijeenkomsten

Ten eerste zijn we bij alle vier de sessies van het burgerberaad aanwezig geweest om te observeren hoe deze georganiseerd werden, wat er tijdens deze sessies gebeurde en hoe dat door alle betrokken ervaren werd.

Daarnaast hebben we in de periode maart – september meerdere bijeenkomsten van het projectteam bijgewoond om te observeren wat er besproken werd, hoe de sessies van het burgerberaad werden voorbereid, welk soort afwegingen er gemaakt moesten worden en hoe de verschillende betrokken partijen – intern ambtelijk en extern – hierin samenwerkten.

Omdat leren centraal stond hebben we ook na elke sessie van het burgerberaad een beknopte terugkoppeling van onze bevindingen mondeling en schriftelijk gedaan aan de projectgroep, om deze te kunnen meenemen in de voorbereiding van erop volgende sessies.

Een overzicht van de bezochte bijeenkomsten staat in bijlage 1.

2. Interviews

We hebben interviews gehouden met een aantal van de betrokkenen:

- politiek – bestuurlijk betrokkenen, te weten de verantwoordelijk wethouder en vertegenwoordigingen vanuit de grootste coalitiepartij als de grootste oppositiepartij;
- ambtelijk en extern betrokkenen in de organisatie en uitvoering van het burgerberaad;
- de bij het REDRESS-project² over burgerberaden betrokken onderzoeksleider vanuit de Radboud Universiteit.

Het detailoverzicht van de gehouden interviews staat eveneens in bijlage 1.

3. Documentanalyse

Naast de hierboven genoemde resultaten van de vragenlijsten hebben we de beschikking gehad over alle dossierstukken die bij de gemeente in het kader van dit eerste burgerberaad aanwezig waren. Hierbij hebben we meer specifiek gekeken naar de stukken die betrekking hadden op de organisatie, de raadstukken en de voorbereiding daarvan. Daarnaast hebben we – als referentiekader – in beperkte mate gebruik gemaakt van wetenschappelijke en vakliteratuur over burgerberaden. Een overzicht van gebruikte documenten en literatuur staat in bijlage 2.

4. Rapportage

Deze rapportage: een compilatie van onze bevindingen, reflecties, conclusies te maken afwegingen/spanningsbogen, aanbevelingen.

² Binnen het REDRESS-project wordt onderzocht hoe hybride democratische innovaties, waarin combinaties worden gemaakt van overleg en stemmen, een aanvulling kunnen vormen op de Nederlandse representatieve democratie. De kern van het REDRESS-consortium bestaat uit vier universiteiten (Tilburg University, Universiteit Utrecht, Radboud Universiteit, Universiteit Twente) en het Sociaal en Cultureel Planbureau.

BIJLAGE 1: OBSERVATIES EN INTERVIEWS

Observaties

Bijeenkomst	Wanneer (2024)	Doel
Projectgroep	09-01	Kennismaking
Projectgroep	07-03	Toelichting aanpak evaluatie HAN + Observatie
Sessie 1 Burgerberaad	23-03	Observatie
Projectgroep	26-03	Mondelinge feedback + Observatie
Sessie 2 Burgerberaad	19-04	Observatie
Projectgroep	23-04	Mondelinge feedback + Observatie
Sessie 3 Burgerberaad	01-06	Observatie
Projectgroep	05-06	Mondelinge feedback + Observatie
Sessie 4 Burgerberaad	22-06	Observatie
Projectgroep-'plus'	05-09	Evaluatieve terugblik/afsluiting projectgroep geobserveerd

Interviews

Wie	Rol	Wanneer (2024)
Bob Roelofs (interview 1)	Politiek opdrachtgever	29-02
Rebin Meref – Steffenie Pape	Grootste fractie oppositie – VVD	05-06
Rik Swieringa – Lisa Meijer	Moventum – externe organisator	21-05
Muriël Simonis	Grootste fractie coalitie – GL	18-06
Kristof Jacobs	Onderzoeker Radboud Universiteit	01-10
Bob Roelofs (interview 2)	Politiek opdrachtgever	28-10
Jonneke Stans	Projectleider	05-11
Mark Wanders	Adviseur afval	18-11
Martine Krajnc – Renée van Os	Adviseur burgerparticipatie – Begeleider onderzoek	Periodiek overleg

BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN EN PUBLICATIES

- Arnhems Coalitieakkoord 2022-2026.
- Boogers, M., G. van der Hulst, C. Rademaker & M. van Zonneveld (2023)
Onderzoek opkomst gemeenteraadsverkiezingen 2022. Citisens/Gemeente Arnhem
- Bovens, M. & A. Wille (2010). Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie.
- Brenninkmeijer, A. (2011). Soorten rechtvaardigheid en hun invloed op mediation.
Tijdschrift Conflicthantering, Nr 4, 23-25.
- Moventum/Deelnemers burgerberaad, *Burgerberaad Arnhem Afval. Adviezen (deel A) en procesbeschrijving (deel B)*. 29 augustus 2024.
- Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Huurenkamp en J. Schmidt (2015).
Montessoridemocratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en lokale politiek. Universiteit voor Humanistiek.
- Netwerk Burgerberaad (2022), Wat is een Burgerberaad? Bezocht op 10 december 2024, via: [Wat is een burgerberaad | Burgerberaad.nu](https://www.burgerberaad.nl/wat-is-een-burgerberaad)
- Meerdere dossierstukken gemeente Arnhem
- 'Tips en tops' uit het RU-onderzoek naar het Burgerberaad Arnhem