

Betrokken Zwollenaren

Een evaluatie van het eerste Zwolse burgerberaad



Voorwoord

Op het laatste landelijke congres van de Vereniging van Rekenkamers sprak David van Reybrouck, cultuurhistoricus, schrijver en denker der Nederlanden. 'De wereld verandert snel', zo stelt hij, 'maar de democratie beweegt zich over de snelweg in de postkoets van Thorbecke'. Hij constateert dat 'het moeilijk is de grote opgaven voor 2060 aan te pakken, als je in 2026 de verkiezingen moet winnen'. Van Reybrouck ziet burgerberaden als een mogelijke oplossing, als 'raden voor de toekomst'.

In maart 2022 besloot de gemeenteraad van Zwolle tot het organiseren van het eerste burgerberaad in Zwolle. 120 gelote inwoners onderzochten tussen november 2023 en mei 2024 'hoe Zwolle op een eerlijke manier klimaat-neutraal wordt in 2040'. Hun 32 adviezen zijn in juni 2024 aangeboden aan de gemeenteraad. Voor de raad ging het om meer dan die adviezen. Zij wilde experimenteren met nieuwe vormen van democratie: is een burgerberaad een manier om mensen zich meer betrokken te laten voelen bij de lokale democratie en meer betrokkenheid van inwoners bij Zwolle te creëren?

Of dat met het burgerberaad gelukt is? In elk geval waren er veel mensen in Zwolle betrokken bij het burgerberaad: belangstellende en ingelote inwoners, organisatoren, ambtenaren, raadsleden en uiteindelijk het college. Als rekenkamer zochten wij alle betrokkenen na anderhalf jaar weer op. Hoe kijken zij terug op dit democratische experiment, wat ging goed, wat kan beter en smaakt het wellicht naar meer? In dit onderzoek staan de ervaringen van betrokkenen met het Zwolse burgerberaad centraal.

Het onderzoek is uitgevoerd met Ipsos I&O. Wij bedanken de onderzoekers Charlotte van Miltenburg en Jaap Bouwmeester voor de plezierige samenwerking en hun gedegen werk. Met behulp van hun bevindingen komen wij tot onze conclusies en aanbevelingen. Bij een experiment, wat dit burgerberaad voor de raad is, hoeft niet alles direct goed te gaan en staat het leren centraal. En, zo blijkt uit dit onderzoek, naast alles wat goed is gegaan valt er ook nog wat te leren. De mogelijkheden om te leren staan in dit rapport beschreven.

Ik rond af met Van Reybrouck. Hij constateert optimistisch dat er op dit moment, ook internationaal, 'meer kennis is over burgerberaden, dan de hoeveelheid kennis waarmee Thorbecke aan de slag moest bij zijn inrichting van de democratie'. Het Zwolse burgerberaad voegt daar een waardevol experiment aan toe. Ik ben dan ook benieuwd hoe de Zwolse postkoets voortgaat.

Namens de Rekenkamer Zwolle,
Dirk Jan Droogh (voorzitter)

Leden Rekenkamer: Bert-Jan Buiskool, Ilja Jacobs, Karin Ligthart, Magdaléna Ritmeijer
Ambtelijk secretarissen: Evert-Jan Bagerman en Iris Gosemeijer



Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en doel

In maart 2022 ging de gemeenteraad van Zwolle akkoord met het voorstel 'Experimenten met nieuwe vormen van lokale democratie'. Eén van de voorgestelde activiteiten was het organiseren van een burgerberaad. In het voorstel was voor het burgerberaad het volgende doel beschreven: "Onderzoeken of een nieuwe vorm van lokale democratie een manier is waardoor mensen zich meer betrokken voelen bij de democratie en of je met deze vormen meer betrokkenheid bij Zwolle kunt creëren. Een ander doel is om mensen meer invloed te geven op de besluiten die de gemeenteraad neemt."

Tijdens het beraad, uitgevoerd tussen november 2023 en mei 2024, werden adviezen geschreven door inwoners van Zwolle om de volgende vraag te beantwoorden: **'Hoe wordt Zwolle op een eerlijke manier klimaatneutraal voor 2040?'**

Op vijf zaterdagen en één (schrijf)avond hebben de deelnemers van het burgerberaad gewerkt aan adviezen voor de gemeenteraad. Vooraf had de gemeenteraad uitgesproken de adviezen te zien als 'een zwaarwegend advies'. De 32 adviezen van het burgerberaad zijn in juni 2024 aan de gemeenteraad overhandigd. Sindsdien is de gemeente bezig met de opvolging van een selectie van de adviezen.

In het ontwerp heeft de gemeenteraad een evaluatie opgenomen. Deze evaluatie was nog niet uitgevoerd. De rekenkamer heeft zelfstandig besloten het burgerberaad te evalueren. De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar hoe betrokkenen¹ het burgerberaad hebben ervaren. Ook is onderzoek gedaan naar het proces van het burgerberaad, of de doelstelling is gehaald en wat de invloed is geweest. Als laatste is onderzocht wat de raad en de gemeente kunnen leren van het eerste Zwolse burgerberaad.

Onderzoeksbureau Ipsos I&O heeft dit onderzoek voor de rekenkamer uitgevoerd. Het onderzoek vond plaats van augustus 2025 tot november 2025. Ipsos I&O heeft eerst documenten bestudeerd en gekeken hoe in de media over het burgerberaad is gesproken. Vervolgens hebben de onderzoekers deelnemers aan het burgerberaad gevraagd een vragenlijst in te vullen. Tot slot zijn interviews afgenomen bij deelnemers, ambtenaren, raadsleden en bestuurders die betrokken waren bij het plan, de uitvoering en de opvolging van het beraad. Op basis van het rapport van bevindingen van Ipsos I&O komt de rekenkamer tot deze samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

1. Deelnemers, gespreksleiders, ambtenaren, raadsleden en bestuurders.



Samenvatting, beantwoording centrale onderzoeksvraag

De volgende onderzoeksvraag stond in dit onderzoek centraal:

Hoe hebben betrokkenen het burgerberaad ervaren, hoe verhouden deze ervaringen zich tot het doel van het initiatiefvoorstel en welke lessen kunnen worden getrokken uit het Zwolse burgerberaad?

De gemeente Zwolle is serieus aan de slag gegaan met de opzet van het burgerberaad. De gemeenteraad ging akkoord met het ontwerp. De loting van deelnemers was zorgvuldig. Voor veel deelnemers, gespreksleiders en ambtenaren was het burgerberaad een positieve ervaring. Deelnemers hadden het gevoel invloed te hebben op het proces van het burgerberaad. Het beraad leidde bij deelnemers tot meer betrokkenheid bij het onderwerp en de politiek. Ook zijn er adviezen uitgebracht die zijn overgenomen door het gemeentebestuur. Dat is positief.

Toch valt er ook wat van het burgerberaad te leren. De raad wilde onderzoeken of inwoners zich meer betrokken voelen bij de Zwolse democratie als ze meedoen aan een burgerberaad. Het organiseren van een burgerberaad had zo een democratisch doel. Het was alleen niet voor alle betrokkenen duidelijk wat het doel was. In de praktijk werd het beraad door sommige betrokkenen op de kwaliteit en bruikbaarheid van de inhoudelijke uitkomsten beoordeeld. Doordat de interpretaties over wat het doel moest zijn verschillend waren, liepen de verwachtingen over de opbrengst uiteen. De vraag was breed, wat voor minder diepgang tijdens het burgerberaad zorgde, maar waardoor deelnemers wel aan de slag konden met verschillende onderwerpen. In de praktijk werd de samenstelling van de groep door sommige deelnemers als eenzijdig ervaren, want er waren weinig mensen die kritisch zijn op de klimaataanpak. Er was een gebrek aan bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid aan de voorkant: het burgerberaad werd "het feestje van de raad" genoemd. Deelnemers kregen geen kaders mee, waardoor er ook adviezen zijn ontwikkeld die niet uitvoerbaar zijn. Hoe de opvolging van de adviezen eruit zou zien was niet goed uitgewerkt. Ook kostte de opvolging achteraf veel meer tijd van ambtenaren dan verwacht. Het gevoel van verbinding van deelnemers met het burgerberaad nam snel af omdat een deel van de deelnemers niet goed kon volgen wat er met de adviezen gebeurde. De ambitie om niet-deelnemende inwoners van Zwolle te betrekken bij het lokale bestuur was in het ontwerp niet uitgewerkt. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of het burgerberaad heeft geleid tot bredere betrokkenheid onder de gehele bevolking bij het lokale bestuur. Een belangrijke les uit dit onderzoek, is dat een burgerberaad niet benaderd moet worden als een zelfstandig 'evenement', maar als een gezamenlijke activiteit van bestuurders, ambtenaren en inwoners. Om een burgerberaad tot een succes te maken, is een duidelijke opdracht nodig vanuit de politiek, inhoudelijke input vanuit de ambtelijke organisatie en de meedenkkracht van inwoners. Een andere belangrijke les is dat bij het ontwerpen van een burgerberaad goed moet worden nagedacht over het doel en welk proces hierbij hoort, om interpretatieverschillen te voorkomen. Hoe hier aan te voldoen is te lezen in de conclusies en aanbevelingen op de volgende pagina's.

Te bereiken doel

Wat gaat goed?

- Het initiatiefvoorstel had een duidelijk democratisch doel: de raad wilde onderzoeken of inwoners zich meer betrokken voelen bij de Zwolse democratie als ze meedoen aan een burgerberaad. Een ander (democratisch) doel was om mensen meer invloed te geven op de besluiten die de gemeenteraad neemt.
- De vraag van het burgerberaad "Hoe wordt Zwolle op een eerlijke manier klimaatneutraal in 2040?" was breed. Iedereen kon deze vraag vanuit de eigen situatie beantwoorden. Daardoor waren de adviezen nuttig voor meerdere beleidsgebieden.

Wat kan beter?

- Het was voor betrokkenen niet duidelijk wat het doel was. Er was geen duidelijk inhoudelijk doel, terwijl ambtelijk en politiek betrokkenen het beraad in de praktijk op de kwaliteit en bruikbaarheid van de inhoudelijke uitkomsten beoordeelden. De verwachtingen over wat het burgerberaad moest opbrengen liepen daardoor sterk uit elkaar.
- De brede vraagstelling had invloed op het proces. Deelnemers hadden meer informatie nodig. Daar is meer tijd aan besteed dan van tevoren bedacht. Daardoor was er minder tijd om met elkaar te praten en te discussiëren. Discussies bleven ook algemeen.

Vragen om over na te denken bij een eventueel volgend beraad

- Welk doel wil je bereiken met een burgerberaad? Wil je vooral inwoners meer betrekken bij de Zwolse democratie? Of is het doel om een concreet antwoord te krijgen op een beleidsdilemma?
- Wanneer is een onderwerp té breed? Is het onderwerp duidelijk genoeg?

Welke aanbevelingen hebben we?

- Communiceer duidelijk naar betrokkenen wat het beoogde doel is. Wanneer een volgend burgerberaad ook een inhoudelijk doel heeft, kies dan voor een duidelijke en afgebakende vraag. Zorg ervoor dat die vraag te maken heeft met een inhoudelijk en concreet beleidsvraagstuk, waarmee je ook het inhoudelijke doel kunt bereiken.



De aanpak van het burgerberaad

Wat gaat goed?

- De gemeenteraad ging akkoord met het ontwerp, de vraag, de aanpak, het mandaat (wie waarover mag beslissen) en het projectbudget voor het burgerberaad. Dit past bij de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol die de gemeenteraad heeft.
- Het ontwerp van het burgerberaad volgde een goed voorbereid proces van leren, discussiëren en besluiten.
- De loting van deelnemers van het burgerberaad was zorgvuldig uitgevoerd en in theorie representatief. Om te zorgen dat er verschillende mensen zouden meedoen aan het burgerberaad is daar veel tijd aan besteed. Op allerlei manieren zijn inwoners gevraagd mee te doen. Ook werden praktische diensten aan deelnemers geboden.
- Voor veel deelnemers, gespreksleiders en ambtenaren waren de bijeenkomsten een positieve ervaring. De organisatie was professioneel. De hulpmiddelen werden gewaardeerd. De meeste deelnemers vonden dat ze genoeg informatie kregen tijdens het burgerberaad. Het beraad bood ruimte voor gesprek en onderhandeling.

Vragen om over na te denken bij een eventueel volgend beraad

- Wie is de eigenaar van het proces? Moet de raad opdrachtgever zijn, of juist het college om de ambtelijke opvolging te garanderen?
- Hoe zorg je voor een goede afspiegeling van de Zwolse inwoners? Hoe zorg je ervoor dat genoeg mensen met verschillende meningen meedoen aan het burgerberaad?

Wat kan beter?

- Over het afgesproken mandaat van het burgerberaad, dat de adviezen “zwaarwegende” adviezen waren, dachten raadsleden verschillend.
- De gemeenteraad was opdrachtgever van het burgerberaad. Het college en de ambtenaren stonden op afstand, ze waren vanaf het begin niet volledig betrokken. Het burgerberaad werd “het feestje van de raad” genoemd.
- De deelnemers aan het burgerberaad hadden verschillende meningen. Er waren niet veel mensen die kritisch tegenover een klimaat-aanpak staan. Het was voor die paar kritische mensen lastig om goed gehoord te worden. Jonge deelnemers haakten snel af, o.a. doordat ze vijf (lange) zaterdagen werden verwacht. Ook wist niet iedereen evenveel van klimaat, waardoor discussies eenzijdig werden.

Welke aanbevelingen hebben we?

- Zorg voor een heldere verdeling van taken tussen de raad en het college. Laat de ambtelijke organisatie vanaf het begin aansluiten. De rollen moeten goed zijn afgebakend.
- Denk naast een goede verdeling van de bevolkingssamenstelling ook na hoe je rekening houdt met een verdeling van (eventuele) verschillende meningen van deelnemers aan het beraad.



Opvolging en het effect van de adviezen – 1

Wat gaat goed?

- De gemeenteraad heeft het college gevraagd te reageren op de voorgestelde adviezen. Het college is verzocht uit te leggen hoe de adviezen toegepast kunnen worden en wat financieel mogelijk is binnen de door de raad gereserveerde middelen voor uitvoering van de adviezen á €200.000.
- Er heeft een zorgvuldige ambtelijke afweging plaatsgevonden.

Vragen om over na te denken bij een eventueel volgend beraad

- Hoeveel kaders geef je het beraad mee?
- Is de ambtelijke organisatie er klaar voor?

Welke aanbevelingen hebben we?

- Geef, afhankelijk van de doelstelling, vooraf duidelijke kaders mee over wat financieel mogelijk is en wat mag (vanuit de wet en vanuit eigen afspraken en kaders in Zwolle). Deel dit met de deelnemers en andere betrokkenen.
- Stem het moment van publicatie van de adviezen van een burgerberaad af op de beleids- en begrotingscyclus van de gemeente.

Wat kan beter?

- Bij het aanbieden van de adviezen aan de raad was er verwarring over hoe het proces van de opvolging eruit zou zien. De adviezen werden aan de raad aangeboden zonder uitleg van het college over wat mogelijk was. Dit maakte het lastig voor raadsleden om de voorstellen te beoordelen.
- Het mandaat aan het burgerberaad was niet ver genoeg uitgewerkt. Er is niets gezegd over de termijn van de adviezen. Ook was niet duidelijk of het passend moest zijn binnen de wet en eigen afspraken en kaders in Zwolle. Het beschikbare budget voor de uitvoering van de adviezen ontbrak ook. Hierdoor zijn voorstellen bedacht die achteraf niet uitvoerbaar bleken binnen de gemeentelijke macht of budgetruimte. Dit leidde tot teleurstelling.
- Het burgerberaad was niet op de hoogte van lopende beleidsactiviteiten over klimaat. Sommige adviezen kwamen nadat keuzes over klimaat al zijn gemaakt in het beleids- en begrotingsproces. Dit leidde tot frustratie over gemiste kansen. Andere adviezen werden al uitgevoerd. De tijd die ambtenaren nodig hadden om de adviezen te verwerken was vooraf onderschat. De opvolging van de adviezen was vanaf het moment van aanbieden een tijdrovend en moeilijk traject.



Opvolging en het effect van de adviezen – 2

Wat gaat goed?

- Er is een klankbordgroep opgericht en er zijn nieuwsbrieven verspreid om deelnemers betrokken te houden.
- Deelnemers hadden invloed op hoe de groep werkte. Er is een extra informatiedag en schrijfavond georganiseerd. Ook hadden deelnemers het gevoel dat eigen argumenten hebben bijgedragen aan de gezamenlijke adviezen.
- De meeste deelnemers zijn tevreden over de organisatie. Veel deelnemers hebben meer begrip gekregen voor de moeilijkheid van ambtelijke en politieke processen. Sommige deelnemers hebben leren discussiëren. Voor anderen is de interesse op klimaatgebied gegroeid. Het beraad slaagde erin om bij veel deelnemers een positief gevoel en een sterkere band met de andere deelnemers te creëren. Ook droeg het bij aan het leren respecteren van andere meningen. Het beraad heeft bij sommige deelnemers geleid tot concrete gedragsveranderingen.

Vragen om over na te denken bij een eventueel volgend beraad

- Hoe lang wil en kun je deelnemers betrokken houden? En hoe doe je dit?
- Hoe zorg je ervoor dat andere inwoners van Zwolle ook worden betrokken? Wat is de communicatieaanpak richting de hele stad? Wil je alleen informeren over de resultaten, of wil je een stadsbreed gesprek mogelijk maken/faciliteren?

Wat kan beter?

- Een deel van de deelnemers kon niet goed volgen wat er met de adviezen gebeurde. Er was geen heldere terugkoppeling. Het gevoel van verbinding nam na afloop snel af. Ook hadden sommige deelnemers het gevoel dat het gezamenlijke werk "in het luchtledige" eindigde. Hierdoor nam het gevoel van invloed meer af.
- Het proces van het burgerberaad was voor de stad bijna niet zichtbaar.
- Hoe de niet-deelnemende Zwollenaren moesten worden betrokken was niet uitgewerkt. Hierdoor is ook niet duidelijk of één van de beoogde effecten van het initiatiefvoorstel, of inwoners die niet bij het beraad waren, zich meer betrokken voelen bij of vertrouwen hebben in het lokale bestuur, is behaald en wat voor een effect het beraad op hen heeft gehad.

Welke aanbevelingen hebben we?

- Zorg voor een vooraf uitgedachte aanpak voor opvolging en communicatie, niet alleen naar de deelnemers, maar naar de hele stad, om de resultaten zichtbaar te maken en de betrokkenheid vast te houden.





Memo

Aan Rekenkamer

Telefoon (038) 498

Van College van B&W

Datum 17 februari 2026

Onderwerp Bestuurlijke reactie college op rapport "Betrokken Zwollenaren"

Inleiding

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het eerste Zwolse burgerberaad. Het organiseren van het Zwolse burgerberaad was één van de activiteiten uit het initiatiefvoorstel '[Experimenten met nieuwe vormen van lokale democratie](#)' (dd. maart 2022) en legde zich toe op de vraag 'Hoe wordt Zwolle op een eerlijke manier klimaatneutraal voor 2040'? Het burgerberaad werd uitgevoerd tussen november 2023 en mei 2024. De centrale onderzoeksvraag van de Rekenkamer was: *Hoe hebben betrokkenen het burgerberaad ervaren, hoe verhouden deze ervaringen zich tot het doel van het initiatiefvoorstel en welke lessen kunnen worden getrokken uit het Zwolse burgerberaad?* De resultaten uit het onderzoek staan in het rapport "Betrokken Zwollenaren". Het rapport is aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen.

Het college van burgemeester en wethouders heeft met belangstelling kennisgenomen van het rapport en dankt de Rekenkamer voor haar inzet en de aanbevelingen. Het rapport geeft een herkenbaar beeld van vraagstukken en uitdagingen die komen kijken bij nieuwe vormen van lokale democratie, inwonerbetrokkenheid en de randvoorwaarden daarvoor. De geschetste beelden en aanbevelingen sluiten grotendeels aan bij de evaluatie van het Hanza!-beleid uit 2025. Het rapport van de Rekenkamer doet bruikbare aanbevelingen voor de toekomst van inwonerbetrokkenheid en het college gaat graag met de raad in gesprek om een eventueel volgend burgerberaad, of ander instrument, nog succesvoller te laten zijn.

Kader

- [Experimenten met nieuwe vormen van lokale democratie](#)
- [Raadsbrief evaluatie Hanza!](#)

Opzet collegereactie

Het rapport "Betrokken Zwollenaren" van de Rekenkamer concludeert dat de gemeente Zwolle serieus en zorgvuldig aan de slag is gegaan met het burgerberaad en dat veel deelnemers, gespreksleiders en ambtenaren het beraad hebben ervaren als een positieve ervaring. Het college ziet dit als zeer waardevolle resultaten, zeker voor een eerste experiment. Daarnaast geeft de Rekenkamer aan dat er een aantal leerpunten voortkomen uit dit eerste burgerberaad en geeft het rapport aanbevelingen over die punten. In deze collegereactie wordt op de aanbevelingen gereageerd.

Datum

9 februari 2026

Kernboodschap

Deze collegereactie is opgebouwd aan de hand van de drie onderwerpen waarop de aanbevelingen van de Rekenkamer zijn opgeschreven, te weten:

1. *Het te bereiken doel (van het burgerberaad);*
2. *De aanpak van het burgerberaad;*
3. *Opvolging en het effect van de adviezen (uit het burgerberaad).*

1. *Het te bereiken doel*

Het Rekenkamerrapport stelt dat het initiatiefvoorstel om tot een burgerberaad te komen een duidelijk democratisch doel had, namelijk om te onderzoeken of inwoners zich meer betrokken voelen bij de Zwolse democratie als zij meedoen aan een burgerberaad. Een ander (democratisch) doel was om mensen meer invloed te geven op de besluiten die de gemeenteraad neemt. De Rekenkamer concludeert ook dat er geen duidelijk inhoudelijk doel was, terwijl het beraad in de praktijk wel beoordeeld werd op de kwaliteit en bruikbaarheid van inhoudelijke uitkomsten. Daarom wordt de volgende aanbeveling gedaan: *Communiceer duidelijk naar betrokkenen wat het beoogde doel is. Wanneer een volgend burgerberaad ook een inhoudelijk doel heeft, kies dan voor een duidelijke en afgebakende vraag. Zorg ervoor dat die vraag te maken heeft met een inhoudelijk en concreet beleidsvraagstuk, waarmee je het inhoudelijke doel kunt bereiken.*

Het college herkent zich in bovenstaande aanbeveling. Ook uit de evaluatie van het Zwolse Hanza!-beleid kwam naar voren dat de verbeterpunten voor dit beleid vooral liggen op het gebied van communicatie, heldere kaders en verwachtingsmanagement. Het Hanza!-beleid wordt op basis van deze evaluatie aangescherpt, onder andere met meer communicatiemomenten.

Ook de aanbeveling om een duidelijke en afgebakende inhoudelijke vraag voor te leggen ondersteunt het college van harte.

2. *De aanpak van het burgerberaad*

Over de aanpak van het burgerberaad is de Rekenkamer in grote lijnen positief. De gemeenteraad heeft haar kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol goed ingevuld en de loting van deelnemers was zorgvuldig en representatief. De organisatie was professioneel, zo concludeert het rapport. Voor veel deelnemers, gespreksleiders en ambtenaren waren de bijeenkomsten een positieve ervaring. Het college is positief over deze conclusies. Zeker gezien het feit dat dit het eerste burgerberaad van Zwolle was, een positieve uitkomst.

De gemeenteraad was opdrachtgever van dit burgerberaad en het rapport concludeert dat college en ambtenaren daarom niet volledig betrokken waren vanaf het begin. Het burgerberaad werd "het feestje van de raad" genoemd. De Rekenkamer doet daarom de aanbeveling:

Zorg voor een heldere verdeling van taken tussen de raad en het college. Laat

Datum

9 februari 2026

de ambtelijke organisatie vanaf het begin aansluiten. De rollen moeten goed zijn afgebakend.

Het college ziet dit burgerberaad als een experiment en instrument van de raad, omdat dit voortkwam uit het initiatiefvoorstel van de raad. Tijdens de uitvoering van het burgerberaad bleek echter al snel dat ook college en de ambtelijke organisatie een belangrijke rol hebben bij een burgerberaad. Hier is snel op in gespeeld en hiervan heeft het college geleerd voor een eventueel volgend beraad. Hierbij vindt het college het belangrijk op te merken dat een burgerberaad een tijdrovend en intensief instrument is, ook voor de ambtelijke organisatie. De aanbeveling om te zorgen voor een heldere verdeling van taken tussen de raad en het college en om de ambtelijke organisatie vanaf het begin aan te laten sluiten herkent het college.

In het Rekenkamerrapport wordt opgemerkt dat de deelnemers aan het beraad verschillende meningen hadden. Voor een aantal mensen was het daarom lastig goed gehoord te worden. Ook wordt aangegeven dat jonge deelnemers snel afhaakten vanwege de tijdsbesteding. Ook werden discussies eenzijdig vanwege verschil in kennisniveau. De Rekenkamer doet daarom de volgende aanbeveling: *Denk naast een goede verdeling van de bevolkingssamenstelling ook na hoe je rekening houdt met een verdeling van (eventuele) verschillende meningen van deelnemers aan het beraad.*

Het college is van mening dat er altijd nagedacht dient te worden over een goede verdeling van de bevolkingssamenstelling. Rondom dit burgerberaad is er daarom een zorgvuldig proces van getrapte loting doorlopen. Bij de evaluatie van Hanza! is een motie aangenomen die verzoekt om in het aangescherpte beleid specifiek een paragraaf op te nemen over hoe de gemeente inzet om alle inwoners te bereiken en betrekken, met aandacht voor taal en leeftijd. Dit sluit aan bij de aanbeveling.

Dat er binnen een burgerberaad (of andere vormen van participatie) verschillende meningen zijn ziet het college als vanzelfsprekend. Het is zaak om hieraan in de uitvoering van een burgerberaad aandacht voor te hebben.

3. *Opvolging en het effect van de adviezen (uit het burgerberaad)*

Bij het aanbieden van de adviezen aan de raad was er verwarring over hoe het proces van opvolging eruit zou zien, zo stelt het rapport. Het mandaat aan het burgerberaad was niet ver genoeg uitgewerkt en er is niets gezegd over de termijn van adviezen. Daarnaast was er onduidelijkheid over kaders en budget. Aanbeveling: *Geef, afhankelijk van de doelstelling, vooraf duidelijke kaders mee over wat financieel mogelijk is en wat mag (vanuit de wet en vanuit eigen afspraken en kaders in Zwolle). Deel dit met de deelnemers en andere betrokkenen.*

Het college herkent deze aanbeveling en deze sluit ook aan bij de eerder genoemde evaluatie van het Hanza!-beleid en de aanscherping van de beleid

Datum

9 februari 2026

rondom communicatiemomenten, verwachtingen, kaders en doelen. Ook is er naar aanleiding van de Hanza! evaluatie een motie aangenomen die het college oproept om bij ieder participatietraject waar Hanza! wordt toegepast een visueel 'Hanza4tje' waar aandacht is voor onder andere kaders, tijdspad, beslissingsbevoegdheid en wat er met de uitkomsten gebeuren.

Het rapport stelt dat de deelnemers aan het burgerberaad niet op de hoogte waren van lopende beleidsactiviteiten over klimaat. De aanbeveling is daarom: *Stem het moment van publicatie van de adviezen van een burgerberaad af op de beleids- en begrotingscyclus van de gemeente.* Het college is met de Rekenkamer van mening dat het voor de uitvoering van een burgerberaad belangrijk is dat de deelnemers op de hoogte zijn van lopende activiteiten. Het kan daarbij helpen om de timing en publicatie van adviezen af te stemmen op de beleids- en/of begrotingscyclus. Tegelijkertijd vraagt het college zich af of dit het vraagstuk volledig ondervangt. Het college hecht er bovendien waarde aan te vermelden er nog diverse (beleids)stukken zijn verschenen, of zullen verschijnen, met verwijzing naar het burgerberaad en adviezen daaruit ná de afronding van het onderzoek van de Rekenkamer.

Ten aanzien van opvolging en communicatie doet de Rekenkamer nog een aanbeveling: *Zorg voor een vooraf uitgedachte aanpak voor opvolging en communicatie, niet alleen naar de deelnemers, maar naar de hele stad, om de resultaten zichtbaar te maken en de betrokkenheid vast te houden.*

Het college kan zich vinden in de aanbeveling om opvolging en communicatie niet alleen met de deelnemers, maar met de gehele stad te delen. Het college waardeert de energie van betrokken deelnemers en vindt het belangrijk deze energie en betrokkenheid vast te houden, ook in eventuele vervolgtrajecten. Aansluitend bij de evaluatie van het Hanza!-beleid is het daarom zaak om ook na te denken over een communicatie-aanpak.

Tot slot

Het burgerberaad heeft laten zien dat Zwollenaren bereid zijn tijd en energie te steken in de toekomst van onze stad. Het Rekenkamerrapport laat over het algemeen positieve resultaten zien. De aanbevelingen uit het rapport worden grotendeels herkend door het college. Deze sluiten bovendien veelal aan bij de evaluatie van het Hanza!-beleid. Dit beleid wordt nu aangescherpt en geldt als kader voor de participatieverordening die dit jaar wordt opgesteld.

Nawoord

Op donderdag 19 februari 2026 hebben wij de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders op het rapport 'Betrokken Zwollenaren' ontvangen. Wij danken het college voor deze reactie en waarderen het dat het college onze conclusies en aanbevelingen onderschrijft. Wij hopen van harte dat zowel het college als de raad de aanbevelingen van de rekenkamer gebruiken bij het ontwerpen en uitvoeren van een eventueel volgend burgerberaad.

Wij zullen de processtappen en uitvoering van een eventueel volgend burgerberaad met belangstelling volgen.



Evaluatie burgerberaad Zwolle

Rapport Ipsos I&O



www.ipsos-publiek.nl

Colofon

Uitgave

Ipsos I&O

Zuiderval 70

7543 EZ Enschede

Piet Heinkade 55

1019 GM Amsterdam

Amstelveenseweg 760

1081 JK Amsterdam

Ericssonstraat 2

5121 ML Rijen

Rapportnummer

2026/001

Datum

januari 2026

Opdrachtgever

Rekenkamer Zwolle

Auteurs

Charlotte van Miltenburg

Jaap Bouwmeester

Copyright

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1	Inleiding en methode	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel en onderzoeksvragen	4
1.3	Methode	5
1.4	Leeswijzer	5
2	De doelen en de opzet	7
2.1	Doelen	7
2.2	Opzet	8
3	Ervaringen met het proces en de uitkomsten	14
3.1	Verloop bijeenkomsten	14
3.2	Informatievoorziening en deliberatie	15
3.3	Totstandkoming van de adviezen	16
4	Opvolging van adviezen	18
4.1	Proces na overhandiging van de adviezen	18
4.2	Bruikbaarheid van de adviezen	19
4.3	Het ambtelijk proces	20
4.4	De rol van de raad	20
4.5	Zichtbaarheid opvolging	21
5	De impact	23
5.1	Betrokkenheid	23
5.2	Invloed	24
5.3	Het maatschappelijke effect	25
6	Lessen voor de toekomst	27
	Vraag 1: heeft Zwolle de dingen goed gedaan? (Hoe is het proces van dit specifieke beraad verlopen?)	27
	Vraag 2: heeft het de goede dingen opgeleverd? (Heeft het opgeleverd wat het op moest leveren?)	27
	Vraag 3: Was een burgerberaad het juiste instrument?	28

1 Inleiding en methode

1.1 Aanleiding

In maart 2022 heeft de gemeenteraad van Zwolle ingestemd met een het voorstel ‘Experimenten met nieuwe vormen van lokale democratie’. Een van de voorgestelde vormen was een burgerberaad. In het initiatiefvoorstel was voor het burgerberaad het volgende doel geformuleerd: *“Onderzoeken of een nieuwe vorm van lokale democratie een manier is waardoor mensen zich meer betrokken voelen bij de democratie en of je met deze vormen meer betrokkenheid bij Zwolle kunt creëren. Een ander doel is om mensen meer invloed te geven op de besluiten die de gemeenteraad neemt.”*

Tijdens het beraad, uitgevoerd tussen november 2023 en mei 2024, stond de volgende vraag centraal: *‘Hoe wordt Zwolle op een eerlijke manier klimaatneutraal voor 2040?’* Tijdens deze bijeenkomsten hebben de deelnemers, met hulp van experts en gespreksbegeleiders, gewerkt aan adviezen voor de gemeenteraad, die in juni 2024 aan deze raad zijn aangeboden. Sindsdien is de gemeente bezig met de opvolging van de adviezen. Om te kunnen leren van de ervaring stelde de raad bij het ontwerp van het beraad al vast dat zij achteraf wilde bekijken of het burgerberaad de gewenste uitkomsten heeft opgeleverd (evalueren). De rekenkamer Zwolle heeft besloten deze een evaluatie uit te voeren.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

De Rekenkamer wil met het onderzoek in kaart brengen hoe betrokkenen (*deelnemers, gespreksleiders, ambtenaren, raadsleden, bestuurders*) het burgerberaad hebben ervaren, hoe deze ervaringen zich verhouden tot het doel van het initiatiefvoorstel en welke lessen getrokken kunnen worden uit het Zwolse burgerberaad in verhouding tot het doel van het voorstel.

De primaire focus van deze evaluatie ligt op hoe het proces is verlopen. Het secundaire doel is om in kaart te brengen of het burgerberaad het beoogde effect heeft gehad in relatie tot de geformuleerde doelstelling. Hierbij horen de volgende onderzoeksvragen:

Middel (input)

- 1 Welke doelen zijn geformuleerd voor de inzet van het Burgerberaad ‘Klimaatneutraal 2040’?
- 2 Hoe is het Burgerberaad opgezet en wat zijn daarbij de overwegingen geweest?

Proces (throughput)

- 3 Hoe verhoudt de uitgevoerde opzet van het burgerberaad zich ten opzichte van de opzet zoals van tevoren bedacht?
- 4 Zijn de afgesproken onderdelen van het proces van burgerberaden, zoals beschreven in het ontwerp van de raad en het Evaluatiekader Lokale Burgerberaden, doorlopen?
- 5 Indien daarvan is afgeweken, wat waren daarvoor de redenen?
- 6 Wat ging goed en wat waren de knelpunten?

Prestaties (output)

- 7 Hoe heeft de opvolging van de uitkomsten van het burgerberaad plaatsgevonden en in hoeverre zijn (of worden) de adviezen verwerkt in beleid?
- 8 Wat zijn de ervaringen van betrokkenen met het proces en de uitkomsten van het eerste Zwolse burgerberaad? Is er sprake van een fair-process-effect? (*Wanneer inwoners ervaren dat een proces eerlijk verloopt, draagt dit bij aan de tevredenheid met de uitkomsten van een burgerberaad, en draagt dit bij aan vertrouwen. Dit heet het ‘fair process effect’.*)

(Maatschappelijk) effect (outcome)

- 9 Voelen inwoners (ook mensen die niet hebben meegedaan aan het burgerberaad) zich meer betrokken bij de lokale democratie en hebben zij (het gevoel) meer invloed (te hebben) gekregen op de besluitvorming?

Lessons learned

- 10 Welke lessen zijn te leren uit deze evaluatie, ten aanzien van de uitvoering van komende burgerberaden?

1.3 Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is een aanpak gehanteerd die uit vier stappen bestond:

- 1 **Documentenonderzoek:** Door middel van deskresearch is een beeld verkregen van de opzet en het verloop van het burgerberaad. Hiervoor zijn besluitvormings- en beleidsdocumenten, raadsstukken, nota's, moties, reacties van het college en de raad, en andere relevante stukken bestudeerd. Ook zijn verslagen van bijeenkomsten van het burgerberaad en reeds uitgevoerde onderzoeken onder deelnemers meegenomen.
- 2 **Media-analyse:** Om het bredere, maatschappelijke gesprek rondom het burgerberaad beter te begrijpen, is tevens een beknopte media-analyse uitgevoerd. De relevante nieuwsberichten van de gemeentelijke website en van lokale media zijn bestudeerd op presentatie en toonzetting. Dit bracht meer inzicht in het beeld van de inwoners.
- 3 **Enquête:** Om de ervaringen, tevredenheid en suggesties van de Zwollenaren die hebben deelgenomen inzichtelijk te maken, zijn alle deelnemers uitgenodigd voor een enquête. De vragen gingen over ervaringen met het proces, de opvolging van de adviezen, effecten door deelname aan het beraad en de houding ten opzichte van de gemeente Zwolle.
- 4 **Interviews met betrokkenen:** Er zijn tot slot interviews afgenomen met deelnemers (totaal 6) en mensen die betrokken waren bij de opzet, uitvoering op opvolging van het beraad (totaal 14). Specifiek gaat het om:

Omschrijving groep	Aantal gesprekken
Projectleider	1
Initiatiefnemers	1
Raadsleden die betrokken waren bij de opzet en opvolging	3
Collegeleden die betrokken waren bij opzet en opvolging	1
Bestuursadviseurs	1
Leden 'werkgroep inwonerbetrokkenheid'	2
Ambtenaren die betrokken waren bij opvolging	2
Gespreksleiders	2
Extern bureau organisatie	1

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft de aanleiding, het doel en de onderzoeksvragen van deze evaluatie, en licht de gebruikte onderzoeksmethode toe.

Hoofdstuk 2 behandelt de 'voorkant' van het traject: de doelen, de vraagstelling en de opzet van het burgerberaad. Vervolgens zoomt hoofdstuk 3 in op het proces zelf; dit hoofdstuk beschrijft het verloop van de bijeenkomsten, de totstandkoming van de adviezen en de ervaringen van de deelnemers. De fase na het beraad, de opvolging, wordt geanalyseerd in hoofdstuk 4.

Dit hoofdstuk gaat in op wat er met de adviezen is gebeurd en hoe bruikbaar deze bleken. Hoofdstuk 5 meet de impact van het beraad en onderzoekt of het heeft geleid tot meer betrokkenheid en een groter gevoel van invloed. Het rapport sluit af met hoofdstuk 6, dat de belangrijkste conclusies en de lessen voor de toekomst bevat en daarmee antwoord geeft op de vraag wat Zwolle kan leren voor een eventueel volgend burgerberaad.

2 De doelen en de opzet

1. Welke doelen zijn geformuleerd voor de inzet van het Burgerberaad ‘Klimaatneutraal 2040’?
2. Hoe is het Burgerberaad opgezet en wat zijn daarbij de overwegingen geweest?
3. Zijn de afgesproken onderdelen van het proces van burgerberaden, zoals beschreven in het ontwerp van de raad en het Evaluatiekader Lokale Burgerberaden, doorlopen?
4. Hoe verhoudt de uitgevoerde opzet van het burgerberaad zich ten opzichte van de opzet zoals van tevoren bedacht?

2.1 Doelen

In maart 2022 heeft de gemeenteraad van Zwolle ingestemd met een Initiatiefvoorstel ‘Experimenten met nieuwe vormen van lokale democratie’. Een van de voorgestelde vormen was een burgerberaad. In het initiatiefvoorstel was voor het burgerberaad het volgende doel geformuleerd: *“Onderzoeken of een nieuwe vorm van lokale democratie een manier is waardoor mensen zich meer betrokken voelen bij de democratie en of je met deze vormen meer betrokkenheid bij Zwolle kunt creëren. Een ander doel is om mensen meer invloed te geven op de besluiten die de gemeenteraad neemt.”*

Volgens het evaluatiekader burgerberaden (Bleijenberg & Jacobs, 2025) is er bij een burgerberaad vaak sprake van een combinatie van een democratisch en inhoudelijk doel.¹ Vergroten van betrokkenheid bij een vraagstuk of invloed op beleid geven, heeft als doel bij te dragen aan de democratie en is dus een democratisch doel. Het zorgen voor innovatieve oplossingen of input voor beleid is een inhoudelijk doel. De kernwoorden zijn in Zwolle: betrokkenheid en invloed geven. Dit zijn democratische doelstellingen. Er is geen expliciet inhoudelijk doel geformuleerd.

Uiteenlopende verwachtingen van het beraad

De verwachtingen van de intern betrokkenen (raadsleden, bestuurders, ambtenaren) over wat het burgerberaad zou moeten opleveren, liepen sterk uiteen en kwamen niet altijd overeen met het geformuleerde doel van betrokkenheid creëren en invloed geven.

- Aan de ene kant stond een groep van raadsleden en ambtenaren die het beraad vooral zagen als een instrument om bij te dragen aan de democratie. Voor een raadslid was het bijvoorbeeld een “mooi middel om de bestuurlijke bubbel te doorbreken” en ook anderen beschrijven dat zij waarde zien in het proces zelf. Voor deze groep was het beraad in essentie al een succes omdat het burgers een serieuze, weloverwogen stem gaf, los van de inhoudelijke kwaliteit van de uiteindelijke adviezen.
- Daarnaast waren er raadsleden en ambtenaren die vooral gericht waren op het verkrijgen van goede, nuttige en haalbare adviezen. Omdat de adviezen van het Zwolse burgerberaad in hun ogen te breed, onrealistisch of niet nieuw waren, was in hun ogen geen succes en zonde van het geld.
- Vanuit het college werd er nog weer anders naar het burgerberaad gekeken. Ze had geen hoop op “revolutionaire ideeën”, maar verwachtte een “thermometer in de samenleving”. Het beraad kon gebruikt worden om te horen wat er leeft, te controleren of de gemeente op de goede weg was en “steun in de rug” te krijgen voor de bestaande klimaatagenda. Vanuit dit perspectief zag het bestuur het beraad als een succes: het gebrek aan echt nieuwe inzichten was een bevestiging van de huidige koers.

¹ Bleijenberg, C., & Jacobs, K. (2025). *Evaluatiekader lokale burgerberaden*. Ministerie van BZK & VNG. [Evaluatiekader Lokale Burgerberaden | VNG](#)

2.2 Opzet

In het initiatiefvoorstel is een aanleiding en doelstelling geformuleerd, die door een meerderheid in de raad werd gedragen. De gemeenteraad van Zwolle heeft op 7 maart 2022 besloten in 2023 een burgerberaad in Zwolle te organiseren. Op 6 december 2022 heeft de raad het debat gevoerd over de voorwaarden en uitgangspunten voor een burgerberaad. Deze input is door de raadswerkgroep Inwonerbetrokkenheid verwerkt tot een voorstel waarin het beraad gevraagd wordt een reactie te geven op de vraag: 'Hoe wordt Zwolle op een eerlijke manier klimaatneutraal voor 2040?'. De raad heeft vervolgens op maandag 13 maart 2023 ingestemd met het onderwerp, de vraag, de aanpak, het mandaat (wie waarover mag beslissen) en het projectbudget.

Het proces van het beraad is grotendeels vormgegeven volgens de uitgangspunten van het 'evaluatiekader burgerberaden (zie Tabel 1). Het ontwerp omvatte een mandaat, en de beoogde opzet een fasering van leren, delibereren, besluiten en opvolging (dat wil zeggen: eerst informatie geven, vervolgens daarover praten, om tot slot beslissingen te nemen). In de selectie en ondersteuning van deelnemers is aandacht besteed aan representativiteit door gebruik te maken van een getrapte loting (een selectie maken op verschillende kenmerken), aanvullende wervingsacties onder moeilijk bereikbare groepen en het bieden van praktische voorzieningen als vergoedingen en kinderopvang. De communicatie vooraf richtte zich zowel op de deelnemers als op de bredere stad, met als doel het beraad zichtbaar te maken voor Zwollenaren.

Tabel 1 – Belangrijkste aspecten opzet burgerberaad volgens Evaluatiekader Lokale Burgerberaden

Aspect uit evaluatiekader	Ontwerp
Wie is de initiatiefnemer?	Het Zwolse burgerberaad vindt zijn oorsprong in een initiatiefvoorstel van de fracties van D66 en GroenLinks, dat eind 2021 werd ingediend. In maart 2022 stemde de gemeenteraad via een beslisnota in met het voorstel. In de beslisnota van maart 2022 kreeg het college samen met de werkgroep inwonersbetrokkenheid de opdracht op een plan van aanpak op te stellen.
Wat zijn de doelen van het burgerberaad?	In het initiatiefvoorstel was voor het burgerberaad het volgende doel geformuleerd: <i>“Onderzoeken of een nieuwe vorm van lokale democratie een manier is waardoor mensen zich meer betrokken voelen bij de democratie en of je met deze vormen meer betrokkenheid bij Zwolle kunt creëren. Een ander doel is om mensen meer invloed te geven op de besluiten die de gemeenteraad neemt.”</i>
Over welk onderwerp gaat het burgerberaad?	Het gekozen onderwerp is: Klimaatneutraal in 2040. Oorspronkelijk stelde de raadswerkgroep voor om de raad een 'shortlist' van mogelijke onderwerpen vast te laten stellen; om vervolgens inwoners om een prioritering te vragen. Tijdens een debat hierover kwam vanuit verschillende fracties de wens naar voren om de raad het onderwerp en de vraagstelling te laten vaststellen, waarop het ontwerp is aangepast.
Welke precieze vraagstelling wordt voorgelegd aan de deelnemers?	De vraagstelling luidde: <i>“Hoe wordt Zwolle op een eerlijke manier klimaatneutraal in 2040?”</i>
Wat is het beoogde aantal deelnemers?	In de opinienota wordt gesproken over een beoogd aantal deelnemers van 100. Er is uiteindelijk een groep van 120 mensen ingeloot. De reden daarvoor is als volgt verwoord: <i>“We kiezen voor 120 deelnemers in de startgroep omdat we verwachten dat ongeveer 20 deelnemers zich voorafgaand aan of gedurende het beraad terugtrekken. Het streven is te eindigen met een groep van ca 100 deelnemers.”</i>
Hoe werd de loting opgezet en uitgevoerd?	Er is gebruik gemaakt van een loting met twee stappen. De gemeente voerde de eerste loting uit. Door middel van een brief zijn 10.000 inwoners uitgenodigd zich aan te melden voor het burgerberaad. Op basis van wijk- en buurtanalyses zijn er meer inwoners aangeschreven in wijken waarin er doorgaans minder reacties komen. Om die reden zijn er ook meer jongeren tijdens de eerste loting aangeschreven. De loting kende een ondergrens van 16 jaar en geen bovengrens. Op basis van de ervaring van het externe bureau zijn twee extra vormen van werving ingezet: straatinterviews en open aanmeldingen via een communicatiecampagne. Het vertrekpunt voor de tweede (gestratificeerde) loting waren de aanmeldingen via de lotingsbrieven. Er werd gestreefd naar een representatieve verdeling op de kenmerken leeftijd, gender, opleiding, inkomen en stadsdeel, op basis van gegevens van het CBS. Groepen waarbij mogelijk te weinig aanmeldingen zijn, konden vanuit de aanvullende wervingskanalen worden aangevuld. Er is uiteindelijk geen gebruik gemaakt van de extra aanmeldingen, omdat de respons op de lotingsbrief hoger was dan verwacht (ongeveer 800) en er kon worden voldaan aan de vooraf bepaalde verdeling.

Hoeveel bijeenkomsten worden er georganiseerd en wanneer vinden ze plaats? Wat is de doorlooptijd van het burgerberaad?	In het voorgestelde ontwerp gaat men uit van vier fasen: leren (1 of 2 sessies); delibereren (2-3 sessies), concluderen (1-2 sessies) en opvolgen (een gesprek tussen raad en deelnemers). In het definitieve ontwerp wordt uitgegaan van vier bijeenkomsten van een dag en een reflectiesessie met de raad. De eerste sessie vond plaats op 25 november 2023 en de laatste sessie op 25 mei 2024. Er is uiteindelijk een extra bijeenkomst en een extra schrijfavond georganiseerd.
Wie voert het burgerberaad uit? (organisatie zelf/extern/ etc.)	Het burgerberaad is uitgevoerd door een externe partij. Een specifieke keuze van het Zwolse burgerberaad was het werven van gespreksleiders uit de eigen ambtelijke organisatie. Deze beslissing werd primair ingegeven door pragmatische overwegingen: het besparen van kosten en het opbouwen van interne kennis en ervaring voor toekomstige participatietrajecten.
Wat is het mandaat van het burgerberaad? (Heeft het burgerberaad een 'passend mandaat'? Wat is het tijdsplan van dit mandaat?)	In de opinienota 'ontwerp burgerberaad' (december 2022) werden verschillende mandaatopties voorgelegd. De raad koos in maart 2023 via een beslisnota voor een "zwaarwegend advies": de adviezen van het burgerberaad worden door de raad serieus genomen en zijn richtinggevend, maar niet bindend. Dit betekent dat de raad gemotiveerd mag afwijken van de aanbevelingen, maar dat deze afwijking wel expliciet verantwoord moet worden. Aan het mandaat zijn twee voorwaarden verbonden: 1. Het burgerberaad mag niet gebruikt worden voor uitstel van bestaande projectideeën. 2. Over de uitvoering van die projecten moet altijd participatie plaatsvinden met belanghebbenden in dat gebied, inwoners, verenigingen, bedrijven etc. Er is vooraf niet beschreven wanneer het eindrapport met de adviezen wordt behandeld.
Wordt expliciet besproken wat de kaders zijn waarbinnen adviezen niet overgenomen worden? Zijn de praktische randvoorwaarden voor het burgerberaad adequaat?	<u>Wordt expliciet besproken wat de kaders zijn waarbinnen adviezen niet overgenomen worden?</u> Er zijn vooraf geen inhoudelijke kaders meegegeven aan het beraad, bijvoorbeeld: binnen bevoegdheden, passend binnen bestaand beleid of juridisch, praktisch en/of financieel haalbaar. Er zijn geen budgettaire restricties meegegeven. <u>Financiële middelen voor de organisatie van het burgerberaad</u> Voor de uitvoering van het beraad was een bedrag van €158.720 beschikbaar gesteld. <u>De doorlooptijd van het burgerberaad in relatie tot de vraagstelling.</u> Er was oorspronkelijk voorzien in 4 bijeenkomsten. Uiteindelijk zijn er vijf bijeenkomsten en een schrijfavond georganiseerd. De reden voor de extra bijeenkomst was de grote behoefte aan informatie.

Naast een strategie voor de werving (Tabel 1), zette de gemeente Zwolle in op het creëren van bekendheid en draagvlak bij 'het brede publiek'. Het doel was dat inwoners al van het burgerberaad gehoord hadden op het moment dat zij een uitnodigingsbrief zouden ontvangen. Dit werd gerealiseerd via een publiekscampagne met persberichten in lokale media zoals *De Stentor* en RTV Oost, aangevuld met posters, flyers, een sociale mediacampagne en straatinterviews.

Kader 1 – Berichtgeving lokale media voorafgaand aan het burgerberaad

- [Nieuw toverwoord moet kloof tussen burger en politiek dichten: 'Echt heel bijzonder en spannend' | Zwolle | De Stentor.nl](#)
- [D66 en GroenLinks willen meer invloed van Zwolse inwoners op de politieke besluitvorming - De Swollenaar | Nieuws uit Zwolle en omstreken](#)
- [Zwolle volgt oude Grieken en Aboriginals met invoeren van volksvergadering \(in dit geval over het klimaat\) | Zwolle | De Stentor.nl](#)
- [Zwols Burgerberaad gaat van start met 120 deelnemers - RTV Focus](#)
- [Poster Burgerberaad gepresenteerd - RTV Focus](#)
- [Gemeenteraad bepaalt onderwerp Burgerberaad 2023 - RTV Focus](#)
- [VVD Zwolle: 'geef inwoners meer inspraak bij burgerberaad' - De Swollenaar | Nieuws uit Zwolle en omstreken](#)

Gemeenteraad als opdrachtgever

In Zwolle is het initiatief voor het burgerberaad gekomen vanuit twee raadsfracties. De gemeenteraad werd daarmee 'opdrachtgever' van het burgerberaad. Volgens verschillende geïnterviewden maakte de rol van de raad als opdrachtgever de dynamiek in de organisatie complex: er was veel "olijfmannetjeswerk" nodig om het college en de ambtelijke organisatie aan te haken bij het proces, wat capaciteit kostte. In de uitvoering en opvolging was er ook veel inzet nodig om iedereen aangehaakt te krijgen.

Het beraad wordt door verschillende intern betrokkenen een "feestje van de raad" genoemd, terwijl het college en de ambtelijke organisatie moesten de adviezen opvolgen.

Dit leidde tot een ongemakkelijke dynamiek. Het college geeft in de eerste bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel aan “na positieve besluitvorming vooral aan de slag te gaan met de uitwerking daarvan, in samenwerking met de raadsgriffie.” Tegelijkertijd beschrijft het college beschrijft zijn rol als een “zoektocht”. De vooraf onduidelijke rolverdeling en het gebrek aan ambtelijke en bestuurlijke betrokkenheid aan de voorkant wordt door vrijwel alle interne betrokkenen als een gemiste kans gezien.

Interpretatie van het mandaat

In de praktijk blijkt dat raadsleden het afgesproken mandaat op verschillende manieren hebben geïnterpreteerd. Voor een deel van de raad betekende “zwaarwegend” vooral dat de adviezen inhoudelijk serieus gewogen moesten worden. Voor anderen had het juist een meer procedurele of symbolische waarde: een manier om aan te tonen dat het beraad ertoe doet, zonder dat de raad zich er politiek aan vastlegt. Een raadslid zegt dat het mandaat bedoeld was om vertrouwen te geven aan inwoners: zij wilde dat de raad zich zichtbaar verbond met de opbrengst, en vond het belangrijk dat afwijking van adviezen alleen met goede argumenten zou gebeuren. Ook anderen spraken van een “morele verplichting” om adviezen over te nemen, tenzij zwaarwegende redenen anders vroegen. Andere fracties (waaronder een fractie die tegen het initiatiefvoorstel stemde) lazen het mandaat terughoudender. Zij vonden dat “zwaarwegend” niet mocht betekenen dat de raad zijn politieke beoordelingsvrijheid verloor. Een raadslid licht hierop toe dat de raad het hoogste orgaan blijft, en adviezen altijd in de context van haalbaarheid, financiën en bevoegdheid moeten kunnen worden afgewogen.

Uitwerking praktische en inhoudelijke randvoorwaarden

Naast het mandaat ‘zwaarwegend’ is heeft de raad ervoor gekozen om ook de volgende voorwaarden te verbinden aan de opvolging van de adviezen:

- 1 *Het burgerberaad mag niet gebruikt worden voor uitstel van bestaande projectideeën. Een burgerberaad is bedoeld als een versneller voor klimaatmaatregelen. Alles wat daar met de huidige plannen nu al aan bijdraagt moet volgens de bestaande planning kunnen doorgaan.*
- 2 *Het burgerberaad heeft diverse mogelijke uitkomsten, die mogelijk leiden tot projecten die ergens in de gemeente uitgevoerd zullen gaan worden. Over de uitvoering van die projecten moet altijd participatie plaatsvinden met belanghebbenden in dat gebied, inwoners, verenigingen, bedrijven etc. De aanstaande participatieaanpak zal leidend zijn bij deze afstemming.*

Volgens het evaluatiekader burgerberaden is het belangrijk om het mandaat verder uit te werken. Het gaat specifiek om het tijdspad van dit mandaat en geconcretiseerde kaders waarbinnen adviezen **niet** overgenomen worden, bijvoorbeeld ...

- gerelateerd aan termijn van de adviezen;
- passend binnen bestaand beleid;
- juridisch, praktisch en/of financieel haalbaar.

Deze aspecten van het mandaat zijn vooraf niet geconcretiseerd. Juist dit gebrek bleek in de praktijk voor onduidelijkheid te zorgen. Over het ontbreken van een financieel kader zijn de meningen verdeeld. Sommigen zijn hier uitgesproken voorstander van om de creativiteit niet te beperken, maar diverse raadsleden en ambtenaren zagen dit juist als een fundamentele fout die leidde tot onrealistische voorstellen. Ook het gebrek aan duidelijke juridische en beleidsmatige kaders wreekte zich. Meerdere intern betrokkenen constateren dat er veel energie was gestoken in adviezen die achteraf buiten de wettelijke bevoegdheid van de gemeente bleken te vallen, wat het risico op teleurstelling onder deelnemers vergroot. Ten slotte bleek het niet uitwerken van het tijdspad gevolgen te hebben.

Een ambtenaar beschrijft hoe de adviezen van het beraad te laat kwamen om nog meegenomen te worden in een parallel lopend beleidstraject voor de energietransitie, wat de inhoudelijke impact ondermijnde en tot “hoofdzakelijk irritatie” leidde binnen de ambtelijke organisatie.

Keuze voor vraagstelling

De vraagstelling “*Hoe wordt Zwolle op een eerlijke manier klimaatneutraal in 2040?*” is ontstaan in de fase waarin de gemeenteraad het burgerberaad vormgaf. Het thema klimaat is uiteindelijk bepaald door de raad. Het werd door een meerderheid gezien als een onderwerp dat breed leeft in de samenleving en zich goed leent voor constructieve, oplossingsgerichte participatie. De toevoeging “op een eerlijke manier” werd door een fractie ingebracht om sociale rechtvaardigheid expliciet onderdeel te maken van het beraad. Niet alle raadsfracties stonden achter de keuze voor het onderwerp. Volgens een van de fracties leefden andere onderwerpen bijvoorbeeld sterker in de stad (zoals wonen of afval). Een ander kritiekpunt van fracties is dat de vraag te breed en sturend was: uitgaan van klimaatneutraliteit in 2040 impliceert een politiek standpunt waar niet iedereen het mee eens is.

De breedte van de vraagstelling heeft gevolgen gehad voor het proces. De informatiebehoefte onder deelnemers bleek groot, waardoor extra zendtijd nodig was en de tijd om met elkaar te praten en in discussie te gaan onder druk kwam te staan. Deelnemers onderschrijven dat: meerdere geïnterviewden geven aan dat het lastig was om de diepte in te gaan omdat “alles moest kunnen”. Eén deelnemer noemt de vraag daardoor “te breed om echt zoden aan de dijk te zetten” en stelt dat een meer afgebakend thema tot meer concrete adviezen had geleid. Aan de andere kant werd de vraag door sommigen, zowel door intern betrokken als door deelnemers, juist gewaardeerd om zijn inclusiviteit: vrijwel iedereen kon vanuit zijn persoonlijke situatie bijdragen (als huurder, woningeigenaar, OV-gebruiker, of iemand met zorgen over betaalbaarheid). De breedte bood ruimte voor uiteenlopende perspectieven en leidde tot een adviezenpakket dat meerdere domeinen bestrijkt. Een raadslid wijst in dit kader op het risico van cherrypicking: het selectief overnemen van uitsluitend die adviezen die aansluiten bij de bestaande politieke voorkeuren. Volgens dit raadslid ondergraaft dit het doel van het burgerberaad, dat juist bedoeld is om alle adviezen in samenhang te wegen en te benutten.

Representativiteit

In september 2023 werden 10.000 willekeurige Zwollenaren van zestien jaar en ouder aangeschreven met een persoonlijke uitnodiging om zich aan te melden. Daarnaast konden inwoners zich via een open aanmelding registreren, en werd het bestaande Zwolse inwonerpanel ingezet om aanvullende kandidaten te bereiken. De respons op de brief alleen was voldoende om via een getrapte loting een (op vooraf bepaalde kenmerken) representatieve groep inwoners te selecteren. De redenen waarom deelnemers zich aanmeldden voor het burgerberaad waren bovendien divers, wat erop wijst dat het burgerberaad erin slaagde een meer divers publiek aan te spreken dan alleen ‘beroepsparticipanten’. De motivaties kunnen in vier categorieën worden ingedeeld:

- Een groep deelnemers was al inhoudelijk betrokken bij duurzaamheid en zag het beraad als een kans om hun visie en zorgen direct in te brengen in het politieke proces. Een deelnemer beschrijft dat hij het zag het als een extra mogelijkheid om zijn bezorgdheid te uiten en in gesprek te gaan met de politiek. Een andere deelnemer had als expliciet doel om de adviezen zo “progressief mogelijk” te laten zijn en te streven naar maximale ambitie. Voor deze groep was het beraad een instrument om een al bestaande overtuiging en agenda kracht bij te zetten.
- Andere deelnemers werden minder gedreven door een specifieke agenda en meer door de sociale dimensie. Een deelnemer hoopte bijvoorbeeld vooral “iets in beweging te zetten”. Hij wilde bruggen bouwen tussen mensen en aandacht vragen voor de groepen die de transitie financieel niet kunnen dragen. Zijn focus lag op de gezamenlijkheid van het beraad.

- Er zijn ook deelnemers die het als plicht zagen om als ‘tegengeluid’ te fungeren. Een deelnemer beschrijft bijvoorbeeld het doel van een “missie” om de andere deelnemers te waarschuwen voor wat deze deelnemer als een verkeerde weg beschouwt. De verwachting van deze deelnemer was niet zozeer om het beleid te veranderen, maar om een boodschap over te brengen.
- Tot slot was er een groep die primair geïnteresseerd was in het democratische instrument zelf en het zag als een unieke kans op inspraak.

Tegelijkertijd zei een ambtenaar zei dat ‘klimaatveranderingsontkenners’ met 2 à 3 deelnemers ondervetegenwoordigd waren ten opzichte van het landelijk gemiddelde (dat ligt ongeveer op 8%). Het proces werd dan ook door de minderheid die kritischer tegenover een klimaataanpak staat als zeer frustrerend ervaren (omschreven als "vechten tegen de bierkaai"). Verder haakten met name jongere deelnemers af. Zowel de projectleider als meerdere gespreksleiders vermoeden dat dit kwam door de zwaarte van het format (lange dagen stilzitten), de complexiteit van het onderwerp en het gevoel van "wat heb ik hier te zoeken?". Op een meer overstijgend niveau vroeg een andere ambtenaar zich af of de wervingscampagne wel de groepen had bereikt die niet digitaal vaardig zijn of de taal niet machtig zijn.

In onderstaand kader is het aantal aanwezige deelnemers per bijeenkomst weergegeven. De groep die uiteindelijk de adviezen formuleerde en erover stemde, was kleiner dan de groep die startte. Aan de laatste bijeenkomst nam 68 procent van het aantal deelnemers dat bij de eerste bijeenkomst aanwezig was, deel. De uitval is vergelijkbaar met bijvoorbeeld burgerberaden gehouden in 2024 in Amsterdam en Rotterdam, maar hoger dan een burgerberaad over wonen in Drenthe.

Kader 1 – aantal actieve en aanwezige deelnemers per bijeenkomst

Het aantal aanwezige deelnemers nam meer af gedurende de loop van het beraad:

Bijeenkomst 1 (25 november 2023): 113 aanwezig

Bijeenkomst 2 (20 januari 2024): 96 aanwezig

Bijeenkomst 3 (2 maart 2024): 86 aanwezig

Bijeenkomst 4 (13 april 2024): 79 aanwezig

Bijeenkomst 5 (25 mei 2024): 77 aanwezig

Afname van het aantal deelnemers wordt bij andere burgerberaden ook waargenomen:

Bijeenkomst	Zwolle (Klimaat, 2024)	Referentie: Burgerberaad Drenthe (Wonen, 2024)	Referentie: Burgerberaad Amsterdam (Schone Stad, 2024)	Referentie: Burgerberaad Rotterdam (Klimaat, 2024)
1	100%	100%	100%	100%
2	85%	92%	85%	93%
3	76%	88%	74%	82%
4	70%	85%	69%	92%
5	68%	-	64%	67%
6	-	-	79%	69%

Bronnen:

Gemeente Amsterdam (2024). Eindrapport Burgerberaad Schone Stad. Opgehaald via: [Eindrapport Burgerberaad Schone Stad - openresearch.amsterdam](#)

Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) (2025). Evaluatie van het Rotterdams Burgerberaad Klimaat. Opgehaald via: [Rapportages | Evaluatie van het Rotterdams Burgerberaad Klimaat | Onderzoek010](#)

Moventem i.o.v. opdracht van het Drents Parlement (2024). Adviesrapport Burgerberaad Drente over Wonen. Opgehaald via: [Drents-Parlement | Burgerberaad Drenthe biedt het Drents Parlement 26 adviezen aan over wonen](#)

Ambtenaren als gespreksleiders

Een specifieke ontwerpkeuze van het Zwolse burgerberaad was het werven van gespreksleiders uit de eigen ambtelijke organisatie. Deze beslissing werd primair ingegeven door pragmatische overwegingen: het besparen van kosten en het opbouwen van interne kennis en ervaring voor toekomstige participatietrajecten. Het was bekend in de organisatie dat dit risico's met zich en er zijn mitigerende maatregelen genomen door de gespreksleiders te trainen en ze te selecteren op basis van hun ervaring met gespreksbegeleiding en afstand tot het klimaatdossier. Een deel van de deelnemers voelde zich gehoord en waardeerde de professionele begeleiding van de gesprekken. Gespreksleiders creëerden volgens hen een veilige sfeer waarin ook tegengestelde meningen konden worden gedeeld. Een ander deel van de deelnemers was kritisch. Een aantal deelnemers vond dat niet alle gespreksleiders even goed waren. Ze zagen bijvoorbeeld dat sommige gespreksleiders ervoor zorgden dat iedereen (ook de minder dominante deelnemers) aan het woord kwam, maar dat anderen dit niet deden waardoor dominante deelnemers de overhand kregen. Een ander, en meer fundamenteel punt, is dat deelnemers de gespreksleiders niet allemaal rolzuiver vonden. Ze vonden dat deze gespreksleiders hun eigen standpunten te veel lieten doorschemeren of dat zij met een ambtelijke bril reageerden op ideeën. Bijvoorbeeld door te zeggen dat iets niet haalbaar is.

3 Ervaringen met het proces en de uitkomsten

5. Wat zijn de ervaringen van betrokkenen met het proces en de uitkomsten van het eerste Zwolse burgerberaad?

3.1 Verloop bijeenkomsten

Voor de deelnemers waren de bijeenkomsten overwegend een positieve ervaring, overeenkomend met de beleving van gespreksleiders en ambtenaren. Beschrijvingen als "buitengewoon positief", "echt leuk" en "goed georganiseerd" vallen op. Deelnemers roemen onder andere de professionele organisatie en de inspanningen om een veilige en respectvolle sfeer te creëren waarin iedereen tot zijn recht kon komen. Ook de goede faciliteiten worden gewaardeerd. Deze gevoelens worden bevestigd in de vragenlijst die is uitgezet onder deelnemers (Figuur 3.1): de meeste deelnemers zeggen dat ze op een beleefde manier behandeld zijn en dat ze zich welkom voelden bij het beraad.

Tegelijkertijd zijn er onder deze positieve deken enkele nuancerende ervaringen benoemd. Sommige deelnemers vonden het boeiend en waardevol om met mensen met een andere mening dan zichzelf ('tegengeluid') in gesprek te gaan. Voor hen was het een leerervaring die hen uit hun eigen bubbel haalde. Voor een deelnemer, die als dit 'tegengeluid' wilde fungeren, was de ervaring "mega pittig". Deze deelnemer maakte mee dat deze werd vermeden. Dit illustreert een spanning: wat voor de meerderheid een constructieve dialoog is, kan voor de minderheid voelen als "vechten tegen de bierkaai".

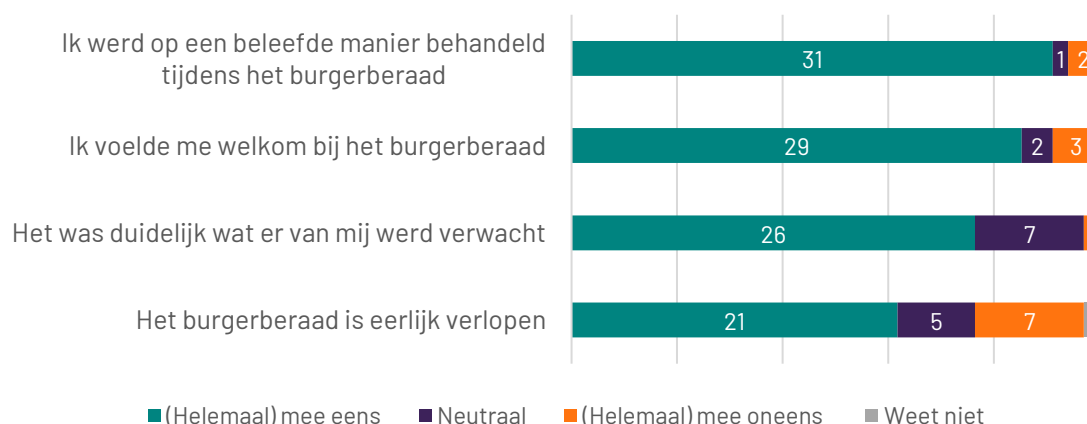
Waar bij een deel van de deelnemers de breedte van de vraag (zie hoofdstuk 2) ervoor zorgde dat zij konden werken aan een advies dat hen echt aan het hart ging ("voor ieder wat wils"), vonden andere deelnemers dat hierdoor de discussies aan de oppervlakte bleven en verzandden in "kleine maatregelen die geen zoden aan de dijk zetten". Een gespreksleider bevestigt dit beeld: "toen experts duidelijk maakten dat het doel onrealistisch was, sloeg de energie om in gelatenheid, wat de kwaliteit van de deliberatie ondermijnende."

Meerdere betrokkenen signaleren dat het format van vijf lange zaterdagen een aanzienlijke tijdsinvestering was. Dit had, volgens een ambtenaar, met name impact op de jongste deelnemers (<20), waarvan er enkelen na de eerste bijeenkomst afhaakten. De vermoedelijke redenen waren de complexiteit en de zwaarte van het format ("een hele dag stilzitten en luisteren").

Figuur 3.1 laat ook zien dat er meerdere deelnemers zijn die vinden dat het beraad niet eerlijk is verlopen. Uit de open antwoorden en interviews blijkt dat dit vooral te maken heeft met een ervaren gevoel van inhoudelijke sturing, dan wel door de vraagstelling, dan wel door de begeleiding tijdens het beraad.

Figuur 3.1 - Ben je het eens of oneens met de volgende stellingen?

Basis: deelnemers aan het burgerberaad, n=34 (meting september 2025)



3.2 Informatievoorziening en deliberatie

Deelnemers beoordelen de informatievoorziening tijdens het burgerberaad overwegend positief, zoals ook blijkt uit Tabel 3.1. Deze tabel laat zien dat een meerderheid de informatievoorziening voldoende vond en dat er goed werd geluisterd. Tussen de twee metingen die tijdens het beraad zijn uitgevoerd (Tabel 3.1) werd dit sentiment nog sterker, alhoewel het ook mogelijk is dat de meer kritische deelnemers tussen de metingen zijn afgehaakt of niet meer mee hebben gedaan aan de enquête. Deelnemers benoemen in de gesprekken als positieve punten de inzet van experts, de openheid van de organisatie en de mogelijkheid om vragen te stellen. Veel deelnemers noemen het leerzaam en geven aan dat ze nieuwe inzichten hebben opgedaan.

Tegelijkertijd benoemen deelnemers enkele verbeterpunten. Een aantal is van mening dat de kennisverschillen in de groep groot waren, waardoor discussies soms stokten of eenzijdig werden. De “beter ingevoerde” deelnemers wilden de diepte in, terwijl anderen eerst meer uitleg nodig hadden. Een deelnemer beschrijft de eerste bijeenkomsten als “informatiedagen” in plaats van deliberatiemomenten: er werd veel uitgelegd, maar weinig uitgewisseld. Dit gevoel wordt ook door een ambtenaar herkend, die aangeeft dat de informatiebehoefte groter bleek dan verwacht. Daardoor werd een extra informatiedag ingelast.

Een van de gespreksleiders beschrijft dat de gesprekken lange tijd “niet echt knetterden”, en schrijft dit toe aan de brede vraagstelling: daardoor ging veel tijd op aan informatieoverdracht, waardoor er minder ruimte was voor echte dialoog en verdieping. De lange doorlooptijd en grote tussenpozen tussen bijeenkomsten zorgde er, volgens een andere betrokkene, bovendien voor dat de opgebouwde energie steeds deels verdween.

Tabel 3.1 – Geef aan in hoeverre je het eens bent met de volgende uitspraken (uitkomsten tussentijdse metingen burgerberaad)

Basis: deelnemers burgerberaad

	Tussenmeting 2 (n=77)	Tussenmeting 3 (n=55)
Ik heb voldoende informatie gekregen om mee te kunnen praten	64%	85%
Ik heb informatie gekregen die bruikbaar was bij het bedenken van maatregelen	66%	78%
Ik krijg voldoende informatie over de opzet en het programma	86%	93%
Ik krijg voldoende informatie over wat er gebeurt met de uitkomsten	72%	93%
Ik kan mijn mening voldoende geven	87%	89%
Er wordt met aandacht naar mijn mening geluisterd	88%	85%
De gespreksleiders luisteren met aandacht naar iedereen in het groepje	87%	96%
Opmerkingen over het programma of de manier van werken worden serieus genomen	86%	96%

Externe communicatie tijdens het beraad

De externe communicatie tijdens het burgerberaad was bewust terughoudend vormgegeven. Het beraad besloot zelf tijdens de eerste bijeenkomst dat er geen inhoudelijke communicatie zou plaatsvinden over de voortgang maar enkel over het proces. Vanuit de projectorganisatie gold het principe van de “broedende kip”: het beraad moest in rust kunnen plaatsvinden, zonder druk van buitenaf of beïnvloeding door de media. Daarom werd er tijdens het proces beperkt extern gecommuniceerd over de voortgang en de inhoud van de bijeenkomsten. Er verschenen wel berichten op de gemeentelijke website, inclusief een video (over het proces)

Hoewel deze aanpak bijdroeg aan een veilige en onafhankelijke werksfeer voor de deelnemers, had de terughoudende communicatie ook een keerzijde. Zowel intern betrokkenen als raadsleden merkten op dat het beraad daardoor relatief onzichtbaar bleef voor de bredere stad. Er was, naar hun beleving, weinig publieke belangstelling of gesprek over wat er in het beraad gebeurde, waardoor de maatschappelijke bedding van het proces beperkt bleef. Enkele betrokkenen pleitten daarom voor een actievere communicatiestrategie bij een volgend burgerberaad: meer transparantie over de tussenstappen zodat meer inwoners kunnen volgen hoe het beraad vordert en zich er meer bij betrokken voelen.

3.3 Totstandkoming van de adviezen

De fase waarin deelnemers van losse ideeën tot 32 concrete adviezen kwamen, wordt door deelnemers en andere betrokkenen met gemengde gevoelens beoordeeld. Over het geheel genomen werd het proces ervaren als een open, inclusieve en respectvolle samenwerking. Deelnemers beschrijven hoe uiteenlopende meningen op een vriendelijke manier konden worden besproken. Het beraad bood ruimte voor dialoog en onderhandeling; men sprak van een “groepsverhaal” waarin “geven en nemen” centraal stond. De procedure, waarbij concurrerende voorstellen in stemming konden worden gebracht, droeg bij aan de het gevoel dat deelnemers echt zeggenschap hadden over het proces en de uitkomst.

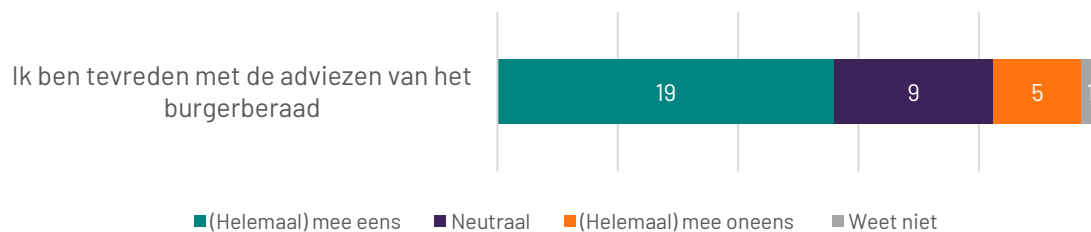
Sommige deelnemers merkten op dat de eerste versie van het advies door procesbegeleiders werd herschreven in “mooier Nederlands”, waardoor nuances of intenties verloren gingen. Dit riep bij deelnemers vragen op over de mate van controle en eigenaarschap van de groep over de eindteksten. Andere deelnemers wezen juist op het tegenovergestelde probleem: dat de volledige regie bij de groep lag, leidde tot een te versnipperd en overlappend pakket adviezen.

Zij pleitten achteraf voor een sterkere redactionele rol om dubbelingen te schrappen, adviezen te bundelen en de formuleringen te verscherpen zonder de inhoud te veranderen.

Daarnaast werd de combinatie van de brede vraagstelling en de beperkte tijd als een belemmering ervaren. De behoefte aan informatie was groot, waardoor relatief veel tijd ging naar kennisoverdracht en minder naar verdieping en prioritering. Daardoor bleven, aldus enkele deelnemers, sommige adviezen oppervlakkig of weinig uitgewerkt. Figuur 3.2 illustreert dat het merendeel van de deelnemers tevreden is over de adviezen, maar dat er ook een groep is die er neutraal tegenover staat of niet tevreden is.

Figuur 3.2 - Ben je het eens of oneens met de volgende stellingen? (meting september 2025)

Basis: deelnemers aan het burgerberaad, n=34



4 Opvolging van adviezen

6. Hoe heeft de opvolging van de uitkomsten van het burgerberaad plaatsgevonden en in hoeverre zijn (of worden) de adviezen verwerkt in beleid?

4.1 Proces na overhandiging van de adviezen

Na de afronding van het beraad zijn de 32 aangenomen adviezen, inclusief een eerste ‘ambtelijke reactie’ over de passendheid van de adviezen in relatie tot bestaand beleid², in juni 2024 officieel overhandigd aan de gemeenteraad.³ De adviezen gingen niet alleen over inhoudelijke klimaatmaatregelen, maar benadrukten ook een zachtere kant: de communicatie en begeleiding van inwoners. Het beraad onderstreepte volgens een raadslid “de behoefte aan een nabije overheid die maatregelen behapbaar maakt en mensen aan de hand meeneemt”.

Kort na de overhandiging vond een rondetafelgesprek plaats met een afvaardiging van het beraad, waarbij deze deelnemers hun keuzes toelichtten. Daarnaast is een klankbordgroep gevormd van 29 deelnemers die graag actief betrokken wilden blijven. Deelnemers en andere geïnteresseerde inwoners konden en kunnen zich abonneren op een periodieke nieuwsbrief over de voortgang van de opvolging⁴; ende gemeente Zwolle heeft op haar website een pagina gelanceerd met betrekking tot het burgerberaad. Hierop wordt uitgelegd wat een burgerberaad is, waarom er een burgerberaad is georganiseerd en waarover het burgerberaad mee praat. Een link met naar de 32 adviezen die het burgerberaad opstelden is hier ook te vinden. Op deze website worden ook berichten geplaatst over de voortgang van de adviezen.

De gemeenteraad heeft als opdrachtgever het college via een motie verzocht om een bestuurlijke reactie op de voorstellen van het burgerberaad te geven en daarbij de toepasbaarheid inclusief financiële kaders te delen. Het college gaf in haar reactie aan dat er, voordat de adviezen van het burgerberaad verschenen, besluitvorming had plaatsgevonden over een inhoudelijk pakket (ambitiepakket energietransitie) waarvoor gemeentelijke financiële dekking is vastgesteld voor de periode 2025-2030. Het college liet tevens weten dat een aantal adviezen van het burgerberaad aansluit bij reeds in gang gezet of voorgenomen beleid. Die adviezen werden gezien als “een aanmoediging en aanscherping van de gekozen inhoudelijke richting”.

² Bij ieder advies werd de volgende vraag beantwoord: Past het advies binnen bestaande visie of richting die de gemeente Zwolle heeft vastgesteld? Zo niet, in welk nieuwe of aangescherpte beleid of visie zou dit advies moeten landen als gemeenteraad en college dit willen?

³ <https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/dd2b6880-2f51-44a7-9675-81534471b6df?documentId=30697d92-b0c2-49d9-a259-48c58f900d54&agendatItemId=7e33d8bc-8681-45bd-bb70-2b73b50dec59>

⁴ <https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/20e084e8-5f64-4312-9f28-b1070c1d1cf9?documentId=a965584f-8e31-4465-b087-75f6761def99&agendatItemId=687e34a8-1278-411b-994e-d8ee9efc52cf>

Er was vooraf géén apart budget verbonden aan de opvolging van adviezen uit het burgerberaad, maar er werd door het college op dat moment €200.000 vrijgemaakt. Adviezen die een langere termijn vroegen, konden worden afgewogen bij de behandeling van volgende perspectiefnota's. Ze wees zes voorstellen aan waarvan het college meende dat ze op korte termijn uitvoerbaar waren. Het college vroeg de raad via een raadsvoorstel om binnen de voorgestelde financiële randvoorwaarde van 200.000 euro een keuze te maken uit deze zes voorstellen en dit in een motie vast te leggen. De volgende moties zijn aangenomen:

- **'Zwolse burgerberaad klimaat op de kaart'**
 - Deze adviezen richten zich op het beschikbaar stellen van middelen die bijdragen aan verduurzaming en op een brede communicatiecampagne over energiebesparing, isolatie en de betrokkenheid van bewoners en bedrijven.
- **'Goedkoper busvervoer voor Zwolle'**
 - Deze motie verzoekt het college om te onderzoeken wat de mogelijkheden en kosten zijn van het aanbieden van een stadskaartje met een tarief van maximaal 2 euro. Daarbij wordt gevraagd om met de provincie in gesprek te gaan over de mogelijkheden van een (tijdelijke) bijdrage om zo'n kaartje te betalen en om samen met de provincie te kijken of en hoe de vervoerder EBS hier een bijdrage aan zou kunnen leveren.

Er waren dus adviezen die op korte termijn haalbaar waren, adviezen die konden worden ondergebracht in bestaand beleid. Daarnaast waren er adviezen die buiten de gemeentelijke bevoegdheid bleken te vallen, die zijn doorgeleid naar de provincie. Een ander type advies is het advies dat is 'omgebouwd': een voorbeeld daarvan is het zogenaamde 'voorschietfonds'.

Een raadslid vertelt dat in de motie "Zwolse Burgerberaad, klimaat op de kaart" een van de concrete verzoeken was om het college een verkenning te laten doen naar een voorschietfonds. Het begon met een advies vanuit het beraad dat neerkwam op "zeer ruime verstrekkingen aan inwoners om te verduurzamen". Dit advies is "sympathiek, maar onbetaalbaar" genoemd. In plaats van het advies af te wijzen, heeft de ambtelijke organisatie het omgebouwd om aan de wens van de deelnemers tegemoet te komen. Uiteindelijk is het voorschietfonds door meerdere ambtenaren omschreven als een van de meest duidelijke successen van het beraad. Zij stellen dat het voorschietfonds een van de concrete initiatieven is die 1-op-1 aan het beraad te linken zijn. Een ander concreet resultaat is de organisatie van een 'klimaatdag'. Via de Stichting Klimaatburgemeester Zwolle komen er in 2025 twee informatiedagen over duurzaamheid, gericht op een breed publiek.

4.2 Bruikbaarheid van de adviezen

Ambtelijk betrokkenen beschrijven dat er zorgvuldig te werk is gegaan: op ieder advies is een reactie gegeven, de adviezen zijn geclusterd, beoordeeld op haalbaarheid en (waar mogelijk) gekoppeld aan bestaande beleidslijnen. Op basis daarvan zijn concrete acties gestart, en de opvolging van de adviezen loopt vandaag de dag nog steeds door, zoals blijkt uit de voortgangsrapportages van april en september 2025. Bijvoorbeeld rondom advies 4.1.1 (Wij adviseren de gemeente om duurzame winkels en initiatieven actief te stimuleren) is de voortgang: de opzet voor een onderzoek door een adviesbureau gespecialiseerd in winkelvraagstukken is vastgesteld en het onderzoek wordt uitgezet. De opvolging is ook zichtbaar in raadsstukken waarin volgens een raadslid regelmatig formuleringen staan als "met het oog op een van de adviezen van het burgerberaad..."

Desalniettemin worden de adviezen door enkele betrokkenen omschreven als een “een dooie mus” of “risico voor teleurstellingen” verwijzend naar het feit dat deelnemers zich hebben ingezet voor adviezen waarvan (gevoelsmatig) een groot deel wordt afgedaan met een “dit doen we al-” of een “dit kan niet-reactie”. Een ambtenaar classificeerde de adviezen in drie categorieën: “dat doen we al”, “concreet maar heel duur”, en “past niet binnen onze rolneming”. Daarmee ontbrak volgens hem de categorie “nieuw, interessant en uitvoerbaar”. Het bestuur benadrukte op haar beurt dat zij geen revolutionaire ideeën had verwacht en zag het juist als positief dat de adviezen bevestigden dat de gemeente al op de goede weg was. Een externe procesbegeleider plaatst deze opmerkingen in perspectief: gezien de brede en open vraagstelling “Hoe wordt Zwolle op een eerlijke manier klimaatneutraal voor 2040?” en de beperkte tijd (5 bijeenkomsten) was het bijna onvermijdelijk dat de adviezen algemeen bleven. Een burgerberaad is volgens hem geen ideeënbox voor innovatie, maar een middel om keuzes te maken in concrete dilemma’s.

Procesmatig speelde de timing van het beraad eveneens een belangrijke rol in de bruikbaarheid. De afronding viel net na het vaststellen van een begroting, waardoor de ruimte om aanbevelingen direct te verwerken beperkt was. Ambtenaren geven aan dat dit de opvolging vertraagt en de zichtbaarheid van resultaten voor deelnemers vermindert.

4.3 Het ambtelijk proces

Aan ambtelijke zijde wordt de opvolging van de adviezen vanaf het moment van aanbieden omschreven als een intensief en complex traject. De opvolging heeft vanwege de breedte van de adviezen en de wijze waarop het in meerdere begrotingsrondes wordt meegenomen, een versnipperd karakter: verschillende afdelingen moesten afzonderlijk bepalen wat mogelijk was binnen de budgetten en wettelijke kaders. Een ambtenaar nam de coördinatie op zich, maar het houden van overzicht daarop en het zorgen voor transparante communicatie daarover worden als complex beschreven. Een ambtenaar noemt dat “logisch voor een breed thema, maar organisatorisch zwaar”. Ambtenaren benoemen tevens dat dit tot spanningen leidde: enerzijds de wens om inwoners echt invloed te geven, anderzijds de realiteit van procedures, begrotingen en mandaten. De hoeveelheid werk die de opvolging met zich meebracht, was door vrijwel iedereen (erop terugkijkend) zwaar onderschat. Het bestuur sprak van een “enorme, onvoorziene claim op ambtelijke capaciteit”. De coördinerende ambtenaar voegt hier een culturele noot aan toe: de mentaliteit van Zwolse ambtenaren om alles “echt heel goed te doen” (refererend aan de opvolging) droeg bij aan de hoge werklast.

4.4 De rol van de raad

Uit de interviews blijkt dat er na het aanbieden van de adviezen bij de raad een kort moment van verwarring over de te volgen route was. Het was nog onduidelijk hoe de opvolging eruit zou gaan zien. Zowel ambtelijk als politiek betrokkenen typeren deze fase als een “rommelig overgangsmoment”, waarin het burgerberaad tussen raad en college in dreigde te vallen.

De adviezen werden aan de raad aangeboden zonder bestuurlijke duiding. Dat maakte het voor sommige raadsleden lastig om de voorstellen te wegen op haalbaarheid, beleidsmatige samenhang en financiële consequenties. Uiteindelijk diende enkele fracties gezamenlijk een motie in om alsnog een inhoudelijke bestuurlijke reactie af te dwingen, inclusief een financieel kader voor de uitvoering. Dit had als gevolg dat de raad niet eerst zelf een debat voerde over de betekenis en wenselijkheid van de adviezen. Een raadslid beschreef dit als een “rare setting”, waarbij de rollen tussen raad en college waren omgedraaid: de wethouder gaf aan dat hij actie kon ondernemen “als de raad dit in een motie zou zetten” (doelend op de €200.000 die was vrijgemaakt).

Volgens dit raadslid heeft de raad hierin een steek laten vallen, omdat zij had moeten afdwingen dat de adviezen eerst in de raad werden besproken voordat het college ermee aan de slag ging.

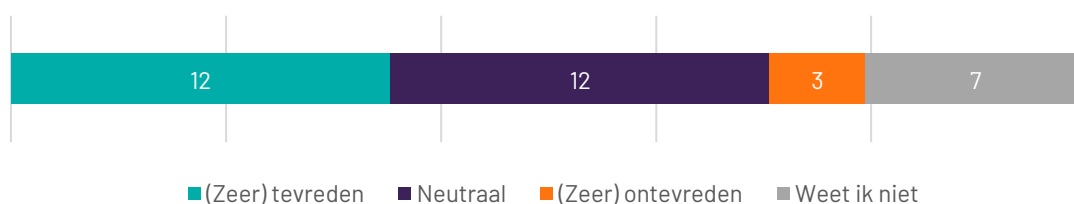
4.5 Zichtbaarheid opvolging

Van de deelnemers die de enquête van september 2025 (uitgevoerd in het kader van dit rekenkameronderzoek is uitgevoerd) invulden, geeft een ruime meerderheid aan het belangrijk te vinden om op de hoogte te blijven van wat de gemeente met de adviezen doet. Voor een deel van de deelnemers was het juist een logische keuze om na de overhandiging van de adviezen een stap terug te doen. Deze keuze kwam voort uit verschillende motivaties. Voor sommigen was hun rol simpelweg volbracht. Een deelnemer die het beraad inging met een duidelijke "missie" gaf aan de opvolging niet te hebben gevolgd omdat haar taak erop zat. Het doel was het overbrengen van de boodschap, niet het overzien van de implementatie. Voor anderen was het een natuurlijke afronding van een intensief traject; zij hadden hun bijdrage geleverd en lieten het vervolg bewust over aan de gemeente.

Voor degenen die wel op de hoogte wilden blijven is de nieuwsbrief is de meest genoemde vorm om aan die informatie te komen, en sommigen zoeken zelf naar informatie. Er is ook een deel die het wel belangrijk vindt om op de hoogte te blijven, maar het niet is. De tevredenheid over de opvolging *an sich* loopt sterk uiteen (Figuur 4.1), waarbij het oordeel gekoppeld wordt aan de zichtbaarheid van de opvolging.

Figuur 4.1 - Stelling: Ben je tevreden of ontevreden over hoe de gemeente is omgegaan met de adviezen? (meting september 2025)

Basis: deelnemers aan het burgerberaad, n=34

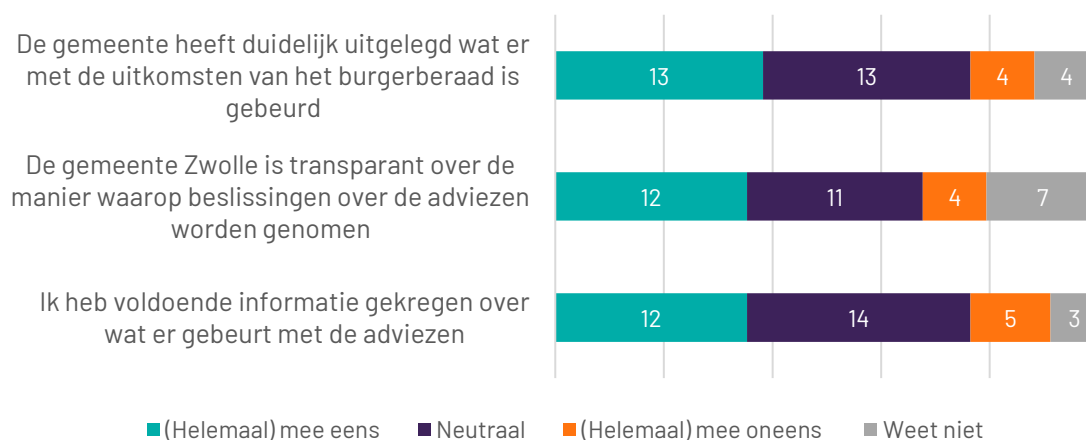


Een deel van de deelnemers is tevreden over hoe de gemeente is omgegaan met de adviezen. Deze deelnemers koppelen dit vooral aan de inspanningen rondom de communicatie daarover. Zij waarderen dat de gemeente via nieuwsbrieven terugkoppelt welke adviezen zijn opgepakt, en vinden dat de gemeente realistisch en zorgvuldig onderscheid heeft gemaakt tussen haalbare en minder haalbare voorstellen. Daartegenover staan deelnemers die minder tevreden zijn. Meerdere deelnemers misten een heldere, finale terugkoppeling. Het proces voelde voor hen als “onduidelijk” en “in het luchtledige”, omdat het onduidelijk was “wanneer de betrokkenheid stopte”. Dit gebrek aan een duidelijke afronding zorgde ervoor dat zij mentaal afhaakten. Een andere deelnemer had de indruk dat de adviezen alleen worden genoemd “wanneer ze toevallig van pas komen”.

Ook vanuit een raadslid wordt dit beeld herkend. Dit raadslid noemde de opvolging “vooral een ambtelijk proces in plaats van een politiek proces”. Omdat het beraad geen eigen budget meekreeg, moesten de adviezen via reguliere begrotingsrondes worden gefinancierd, wat leidt tot een meer versnipperde en langzamere implementatie. Dit is volgens dit raadslid het logische gevolg van een eerder gemaakte keuze. Ze beschrijft dit als een proces dat “als een nachtkars uitgaat”, wat het moeilijk maakt om de successen politiek te vieren. De impact is er wel, maar deze is minder zichtbaar voor de stad.

Figuur 4.2 - Ben je het eens of oneens met de volgende stellingen? (meting september 2025)

Basis: deelnemers aan het burgerberaad, n=34

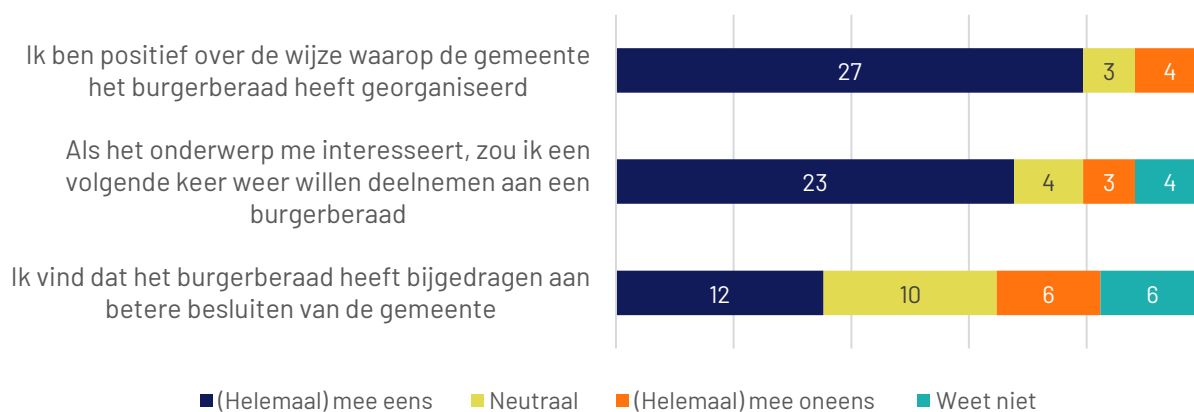


Een ambtenaar stelt dat de communicatie gericht op de bredere groep inwoners van Zwolle “karig” was. Hij constateerde dat er in de media en op professionele platforms weinig over de resultaten te vinden was, waardoor de bredere maatschappelijke impact beperkt bleef. Door meerdere betrokkenen wordt dit gezien als een gemiste kans om het resultaat van het beraad brede bekendheid te laten genieten. Een gespreksleider ervoer dit persoonlijk: na de overhandiging van de adviezen werd het "relatief stil" en als geïnteresseerde inwoner heeft hij er "niets meer van meer gehoord". Een deelnemer merkte op dat de communicatie vanuit de gemeente "vooral intern gericht was en niet zozeer op de buitenwereld". Een andere deelnemer bevestigde dit beeld door te stellen dat het burgerberaad "nauwelijks leefde" onder de algemene bevolking van Zwolle.

Al met laat het sentiment van deelnemers over het proces en de opvolging zich goed samenvatten door Figuur 4.3: De meeste deelnemers zijn overwegend tevreden over de organisatie, en zouden nog een keer mee willen meedoen. Maar, over de vraag of het burgerberaad echt heeft bijgedragen aan betere besluiten, zijn de meningen veel meer verdeeld.

Figuur 4.3 - In hoeverre ben je het eens met de volgende stellingen (meting september 2025)

Basis: deelnemers burgerberaad, n=34



5 De impact

7. Voelen inwoners (deelnemers en niet-deelnemers) zich meer betrokken bij de lokale democratie en hebben zij (het gevoel) meer invloed (te hebben) gekregen op de besluitvorming?

Een belangrijke vraag van dit onderzoek is om te achterhalen of deelnemers en niet-deelnemers meer betrokken zijn en het gevoel hebben dat zij invloed uitoefenden. Maar wanneer is er sprake van ‘betrokkenheid’, en wat valt er onder ‘invloed’? In deze evaluatie is dat als volgt uitgewerkt:

Betrokkenheid	Voorbeeld	Invloed	Voorbeeld
Cognitief	“Ik begrijp nu beter hoe complexe besluiten tot stand komen.”	Direct	“Mijn specifieke advies is letterlijk overgenomen.”
Affectief	“Het lot van de stad gaat me nu meer aan het hart.”	Indirect	“Mijn argumenten hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de adviezen”
Gedragmatig	“Ik praat nu met mijn burens over dit onderwerp” of “Ik heb me ingeschreven voor de nieuwsbrief van de gemeente.”	Procedureel	“Ik had invloed op de manier waarop we als groep werkten.”
Collectief	“Ik merk dat mensen in mijn omgeving sinds het burgerberaad positiever tegenover de gemeente staan.”	Collectief	“Ik merk dat mensen in mijn omgeving het idee hebben dat ze invloed kunnen hebben op de besluiten van de gemeente.”

5.1 Betrokkenheid

Het burgerberaad heeft op verschillende niveaus bijgedragen aan de betrokkenheid van de deelnemers. Deze betrokkenheid manifesteerde zich op cognitief, affectief en gedragmatig niveau, maar bleek na afloop van het traject kwetsbaar.

Cognitieve betrokkenheid

Op cognitief niveau heeft het beraad voor veel deelnemers geleid tot een dieper begrip van de complexiteit van politieke en ambtelijke processen. Dit gebeurde zich op meerdere manieren. Een deelnemer gaf aan dat de deelname hem “meer begrip heeft gegeven voor de complexiteit van de politieke en ambtelijke realiteit”. Voor een ander was het geen “eyeopener”, maar eerder een “bevestiging van de politieke realiteit”, waarbij hij zowel de goede intenties van de gemeente zag als de “allerlei belemmeringen” waarmee een gemeente te maken heeft. Een derde deelnemer werd zich door de discussies meer bewust van zijn eigen “bubbel” en het belang om de brede samenleving mee te krijgen. Naast deze inzichten in het bestuurlijke proces, gaven sommigen aan dat ze hebben leren discussiëren en dat hun interesse in het gemeentelijk handelen op het gebied van klimaat is gegroeid. In essentie bood het beraad een waardevol kijkje in de bestuurlijke keuken, wat het begrip voor de weerbarstige praktijk van besluitvorming vergrootte.

Affectieve betrokkenheid

Deze cognitieve verschuiving ging gepaard met een sterke affectieve verbinding. Het beraad slaagde erin om bij veel deelnemers een positief gevoel en een sterkere band met de andere deelnemers te creëren. Deelnemers omschreven de sfeer als positief. Een van hen benadrukte dat het belang van “gezamenlijkheid en gemeenschap” zijn voornaamste drijfveer was. De interactie tussen verschillende generaties en de ervaring van het samenwerken aan een gezamenlijk doel, ondanks meningsverschillen, versterkte dit gevoel. Een deelnemer vatte het samen met de conclusie dat dat hij voelde dat zijn “stem ertoe deed”.

Dit duidt op een toegenomen affectieve binding, niet alleen met het onderwerp, maar ook met het proces van samenwerking en de andere deelnemers. Een respondent voegde daaraan toe geleerd te hebben ‘andere’ standpunten meer te respecteren.

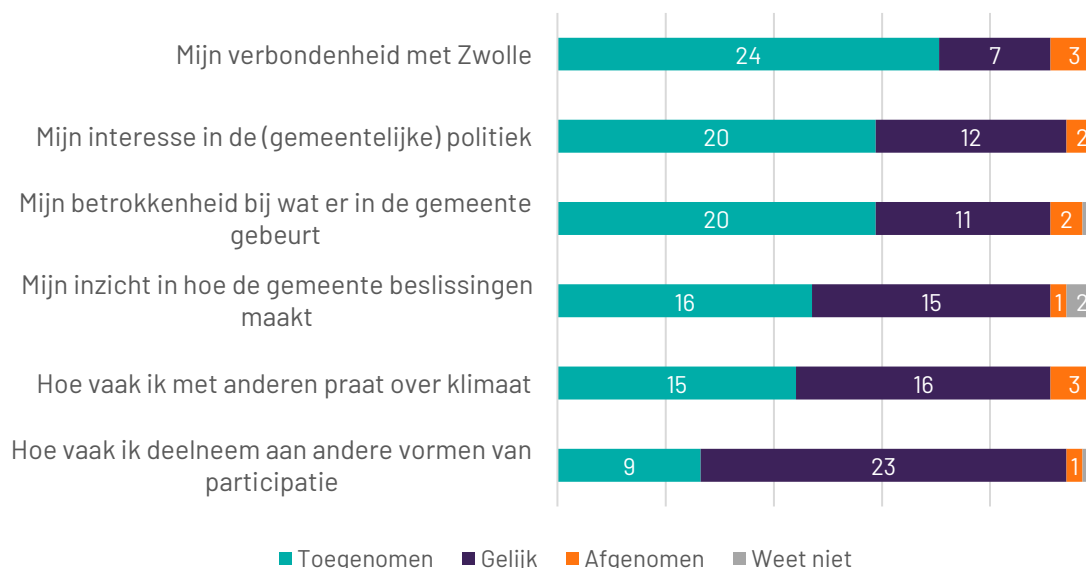
Deze zorgvuldig opgebouwde betrokkenheid bleek echter uiterst kwetsbaar en erodeerde snel na afloop van het traject. De voortgang was voor meerdere deelnemers onvoldoende zichtbaar en de communicatie over het vervolg, ondanks de voortgangsrapportages, wordt als onduidelijk ervaren. Hierdoor haakten meerdere deelnemers af, een observatie die ook door de organisatie werd herkend. De onzekerheid over wat er precies nog van deelnemers werd verwacht, versterkte het gevoel. Daarnaast wilden sommige deelnemers na het beraad niet meer betrokken zijn. Voor hen was het voldoende om hun stem tijdens het beraad te laten horen.

Gedragmatige betrokkenheid

Het beraad heeft geleid bij sommige deelnemers tot concrete gedragsveranderingen geleid. Het beraad heeft een bestaand initiatief versterkt: een deelnemer die al actief was in een wijkinitiatief, merkte dat het beraad zorgde voor een "open oor en oog" vanuit de politiek. In een enkel geval was het beraad een directe aanleiding voor nieuw initiatief: een raadslid noemde als positieve verrassing dat een deelnemer na afloop zelf politieke partijen benaderde met een nieuw plan, wat leidde tot een sessie met ambtenaren. Verder stellen enkele deelnemers bewuster te zijn gaan leven en actiever zijn geworden om duurzame maatregelen te nemen.

Figuur 5.1 - Geef van de onderstaande zaken aan of dit bij jou is toegenomen, gelijk gebleven of afgenomen door jouw deelname aan het burgerberaad (meting september 2025)

Basis: deelnemers aan het burgerberaad, n=34



5.2 Invloed

De vraag of deelnemers (het gevoel van) invloed hebben gekregen, is complex en gelaagd.

Procedurele invloed

Deelnemers hadden op verschillende momenten invloed op de manier waarop de groep werkte.

Het meest duidelijke voorbeeld is dat de organisatie, op basis van de informatiebehoefte van de groep, besloot een extra informatiedag en een extra schrijfavond in te lassen. Het proces was dus flexibel genoeg om zich aan te passen aan de wensen van de deelnemers. Een ander voorbeeld is de oproep van een deelnemer om een meer klimaat-sceptische spreker uit te nodigen, waaruit blijkt dat deelnemers de agenda en de informatie-input van het beraad kunnen beïnvloeden. Een externe begeleider noemde het “kantelpunt” waarop de groep de dagvoorzitter corrigeerde als een teken dat de deelnemers zich eigenaar gingen voelen van het proces.

Indirecte invloed

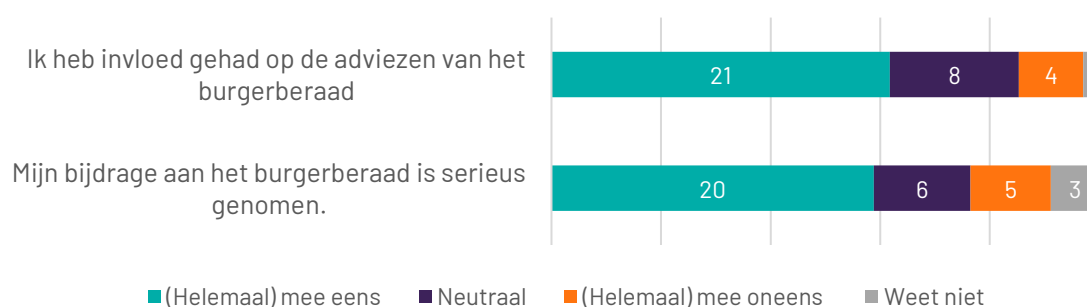
Ook op het indirecte niveau (het gevoel dat de eigen argumenten hebben bijgedragen aan de gezamenlijke adviezen) is er gevoel van invloed. Dit was de essentie van het deliberatieve proces. Een deelnemer omschreef het als een "groepsverhaal" waarin het "geven en nemen" is. Een ander gaf aan dat hij een jongere deelnemer hielp zijn idee te verwoorden, wat illustreert hoe men elkaar hielp om invloed uit te oefenen. Het proces faciliteerde dit expliciet, bijvoorbeeld door bij onenigheid concurrerende stellingen te formuleren en in stemming te brengen: Zelfs als je voorstel het niet haalde, was je argument onderdeel van de afweging.

Directe invloed

De ervaring van directe invloed waarbij een specifiek advies letterlijk wordt overgenomen, blijkt voor de deelnemers van het burgerberaad van ondergeschikt belang. De gesprekken tonen aan dat het de deelnemers niet zozeer ging om het doordrukken van een persoonlijk stokpaardje, maar om de vraag of het collectieve product van de groep serieus werd genomen en tot een concrete en zichtbare reactie van de gemeente leidde. De meest uitgesproken teleurstelling kwam van een deelnemer die het vervolgtraject als "moeizaam en stroperig" ervoer. Zijn frustratie was niet de afwijzing van een specifiek advies, maar het gebrek aan een heldere, finale terugkoppeling over het gehele pakket van 32 adviezen. Het gevoel dat het collectieve werk "in het luchtledige" eindigde, ondermijnde het gevoel van invloed veel meer dan de afwijzing van een individueel punt.

Figuur 5.2 – In hoeverre ben je het eens met de volgende stellingen? (meting september 2025)

Basis: deelnemers aan het burgerberaad, n=34



5.3 Het maatschappelijke effect

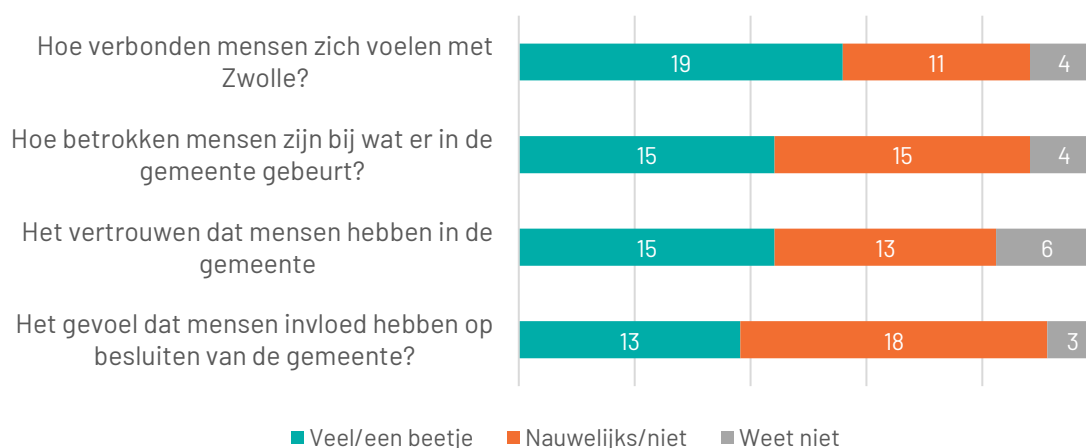
Het effect op de collectieve betrokkenheid en invloed, en de perceptie dat ook andere mensen positiever tegenover de gemeente staan, is het meest ambivalente punt. De ambitie om niet alleen de deelnemers, maar de gehele Zwolse bevolking meer te betrekken bij het lokale bestuur, is in het ontwerp minder uitgewerkt in concrete doelen, indicatoren en meetmomenten. Hierdoor wordt het achteraf moeilijker om vast te stellen of het beraad daadwerkelijk heeft bijgedragen aan een bredere versterking van vertrouwen en betrokkenheid.

Daarnaast was de borging van opvolging op langere termijn nog beperkt gespecificeerd: het was op voorhand niet duidelijk hoe de raad en het college de uitvoering van adviezen zouden monitoren en hoe hierover naar inwoners wordt teruggekoppeld.

In ieder geval lijkt er sprake van een rimpeleffect onder de deelnemers en hun directe omgeving. Veel deelnemers gaven aan dat zij thuis, op het werk of met vrienden regelmatig over het burgerberaad spraken. Figuur 5.3 laat zien dat ongeveer de helft van de deelnemers inschat dat het beraad invloed heeft gehad op mensen die niet meededen aan het beraad, vooral op het affectieve niveau. Een raadslid schat in dat het toch zomaar over enkele duizenden mensen gaat die over het beraad horen.

Figuur 5.3 - We zijn ook benieuwd of jij denkt dat het burgerberaad invloed heeft gehad op andere mensen in de gemeente, die niet meededen aan het burgerberaad. In welke mate denk jij dat het burgerberaad heeft bijgedragen aan...

Basis: deelnemers aan het burgerberaad, n=34



Over een breder maatschappelijk effect wordt door intern betrokkenen vooral op een theoretische wijze gesproken. Een deelnemer geloofde dat het beraad kan helpen om het “tanende vertrouwen in de politiek te herstellen”. Een raadslid was ervan overtuigd dat de “100 deelnemers die erover praten met hun omgeving, zorgen voor een breder gevoel dat de gemeente luistert”. Vanuit het bestuur is de hoop dat het positieve verhaal “zich voortvertelt”.

Meerdere betrokkenen, van deelnemers tot ambtenaren, zijn van mening dat het beraad “nauwelijks leefde” in de stad omdat de externe communicatie minimaal was. Omdat het proces voor de meeste niet-deelnemers onzichtbaar bleef, is het volgens hen juist onwaarschijnlijk dat er een breed gedragen, collectief gevoel van toegenomen invloed is ontstaan. Een van de raadsliden die bij de organisatie betrokken was, nuanceert dit beeld. Dit raadslid zegt ook nooit “de illusie te hebben gehad dat dit ene burgerberaad bij iedere inwoners van Zwolle iets zou veranderen in hoe ze tegen lokaal bestuur aankijken”.

6 Lessen voor de toekomst

8. Welke lessen zijn te leren uit deze evaluatie? Ten aanzien van de uitvoering van komende burgerberaden

Intern betrokkenen zien het burgerberaad als een waardevolle leerervaring. De meeste intern betrokkenen antwoorden dan ook 'ja, mits..' op de vraag of de gemeente Zwolle nog een keer een burgerberaad zou moeten inzetten. Deze voorwaarden (de mitsen) zijn als volgt samen te vatten:

- Een scherpe, afgebakende en realistische vraagstelling die voortkomt uit een concreet beleidsdilemma.
- Duidelijke keuze in kaders vooraf (financieel, juridisch, beleidsmatig) en communicatie daarover richting deelnemers en andere betrokkenen
- Een heldere rolverdeling en eigenaarschap, waarbij het college en de ambtelijke organisatie vanaf het begin zijn aangehaakt
- Een timing die is afgestemd op de beleids- en begrotingscyclus
- Een strategie voor opvolging en communicatie die vooraf is uitgedacht, om de resultaten zichtbaar te maken en de betrokkenheid duurzaam te verankeren

Uit deze punten kan worden afgeleid dat het burgerberaad deze keer is benaderd als 'evenement' (op het beraad zelf wordt weinig aangemerkt), maar dat het eigenlijk benaderd had moeten worden als een ingebed politiek en ambtelijk 'traject'. De kern van de evaluatie laat zich het best samenvatten aan de hand van drie kernvragen.

Vraag 1: heeft Zwolle de dingen goed gedaan? (Hoe is het proces van dit specifieke beraad verlopen?)

Op procesniveau was de uitvoering van de bijeenkomsten zelf sterk en professioneel. In de opzet is aandacht besteed aan (de meeste) elementen die volgens de handreiking evaluatie burgerberaden beschreven moeten zijn. De wervingscampagne was een succes, met een hoge respons die leidde tot een diverse groep van niet alleen "the usual suspects". Tijdens de bijeenkomsten werd een veilige, respectvolle en positieve sfeer gecreëerd, waarin deelnemers zich gehoord en gewaardeerd voelden. De algehele organisatie, de externe voorzitter en de faciliteiten werden breed geprezen. Het proces was bovendien flexibel genoeg om zich aan te passen aan de behoeften van de groep, wat blijkt uit het inlassen van een extra informatiedag en een extra schrijfavond.

In de details van het proces en de dynamiek zijn enkele zaken te benoemen die de kwaliteit van de deliberatie ondermijnden. De brede vraagstelling en de grote informatiebehoefte zorgden ervoor dat er veel tijd opging aan zenden, ten koste van de tijd voor echte dialoog. De keuze voor ambtelijke gespreksleiders pakte wisselend uit. Er was kritiek op een "gebrek aan sturing" bij dominante sprekers, maar ook op een "gebrek aan rolzuiverheid" waarbij sommige begeleiders zich naar de mening van deelnemers te inhoudelijk opstelden. En ondanks de zorgvuldige loting, werd de groep door sommigen ervaren als een "witte, grijze samenstelling" met ondervertegenwoordiging van jongeren en klimaatsceptici.

Vraag 2: heeft het de goede dingen opgeleverd? (Heeft het opgeleverd wat het op moest leveren?)

Het officiële doel van dit beraad was niet inhoudelijk, maar democratisch: het vergroten van betrokkenheid en invloed. De vraag is dus of het beraad dat heeft opgeleverd.

Het eerste doel was om burgers ‘meer invloed te geven op de besluiten die de gemeenteraad neemt’. Ten aanzien van invloed blijkt dat deelnemers procedurele invloed (het proces bijsturen) en indirecte invloed (bijdragen aan het geheel) ervoeren. Het gekozen ontwerp van het beraad ondermijnde echter de mate van directe, inhoudelijke invloed: De brede vraagstelling leidde tot adviezen die door de politiek en de ambtelijke organisatie als te algemeen, onhaalbaar of "al bekend" werden bestempeld. Het ontbreken van duidelijke financiële en juridische kaders zorgde ervoor dat deelnemers veel energie staken in voorstellen die zouden stranden, wat het gevoel van invloed tenietdoet. Een in dit beraad versturende factor was de ongelukkige afstemming met interne beleidsprocessen. De adviezen kwamen te laat om nog meegenomen te worden in het grote ambitiepakket voor de energietransitie. Hiermee was een groot deel van de potentiële invloed die op korte termijn bewerkstelligd kon worden bij voorbaat geëlimineerd.

Het tweede doel was om ‘meer betrokkenheid bij Zwolle te creëren’ en de democratische betrokkenheid te vergroten. Het beraad creëerde een hoge mate van betrokkenheid tijdens het traject. Na afloop bleek de energie snel te eroderen, onder andere ingegeven door het langlopende traject van opvolging. Dit doel impliceert verder een effect dat verder reikt dan de 120 deelnemers en vereist een actieve strategie om het beraad zichtbaar en relevant te maken voor de hele stad. Hoewel de betrokkenheid op meerdere niveaus is vastgesteld bij de deelnemers, schoot het ontwerp voor een bredere maatschappelijke betrokkenheid tekort.

Een expliciet inhoudelijk doel, dus het genereren van innovatieve of kwalitatief hoogstaande oplossingen, is niet geformuleerd voor dit beraad. Toch blijkt uit de evaluatie dat vrijwel alle betrokkenen het beraad in de praktijk wel degelijk hebben beoordeeld op de kwaliteit en bruikbaarheid van de inhoudelijke output. Dit roept de vraag op: waarom werd het beraad afgerekend op een doel dat het niet had?

Het lijkt erop dat het democratische doel onvoldoende is gecommuniceerd of geland bij alle betrokkenen. Het beraad was voor velen geen democratisch experiment, maar een concreet instrument waarvan een tastbaar resultaat werd verwacht. Een raadslid dat het beraad “zonde van het geld” vindt vanwege de onbruikbare adviezen, hanteert duidelijk een inhoudelijke meetlat. Voor de meeste betrokkenen lijkt ‘invloed geven’ ook pas concreet te worden als adviezen daadwerkelijk worden overgenomen. Door adviezen die als onhaalbaar, onrealistisch of “doen we al” worden bestempeld, verdampt het gevoel van invloed, hoe goed het proces ook was. Het experiment zelf werd daarmee ondergeschikt aan de directe belangen en perspectieven van de verschillende spelers. Het lijkt in de praktijk dus moeilijk om het democratische (proces)doel los te koppelen van het inhoudelijke (product)doel.

Vraag 3: Was een burgerberaad het juiste instrument?

Of het burgerberaad ‘het juiste’ instrument was (gerelateerd aan de geïnvesteerde middelen en vergeleken met andere instrumenten), kunnen we niet beantwoorden op basis van deze evaluatie. Het antwoord op deze vraag laat zich het best vertalen in een reeks reflectievragen. Deze vragen kunnen de gemeente helpen om de ontwerpkeuzes die ten grondslag lagen aan de successen én de fricties van het eerste beraad, te heroverwegen bij een eventueel volgend beraad.

De 'waarom'-vraag: doel en onderwerp

De evaluatie legt een spanning bloot tussen het officiële, democratische doel en de manier waarop het beraad in de praktijk werd beoordeeld. Dit leidt tot de eerste, cruciale vraag:

- 1 Welk doel stellen we bij een volgend burgerberaad? Is het primaire doel om de democratie te vitaliseren (een procesdoel)? Of is het doel om een concreet antwoord te krijgen op een beleidsdilemma (een productdoel)? De ervaring leert dat deze twee doelen onlosmakelijk met elkaar verbonden lijken.

Een puur procesdoel wordt door velen als een te magere rechtvaardiging gezien voor de grote investering in tijd en geld.

Hieruit volgt direct de vraag over de scope:

- 2 Wanneer is een onderwerp té breed? Een scherpere vraag is: Is het onderwerp specifiek genoeg om binnen de gegeven tijd tot diepgaande en uitvoerbare adviezen te komen? En, zoals een expert aangaf: adresseert de vraag een echt dilemma waar de politiek en de ambtelijke organisatie zelf moeilijk uitkomen?

De 'hoe'-vraag: inbedding en kaders

Zodra het 'waarom' helder is, komt het 'hoe' in beeld. De evaluatie toont aan dat het ontwerp van de governance en de kaders beslissende factoren zijn voor succes.

- 3 Wie is de eigenaar? Het eerste beraad werd omschreven als een "feestje van de raad", waarbij het college en de ambtelijke organisatie later werden aangehaakt. De vraag is: Wat is de meest rolzuivere en effectieve constructie? Moet de raad opdrachtgever zijn, of juist het college om de ambtelijke opvolging te garanderen?
- 4 Is onze eigen organisatie er klaar voor? De vraag naar interne inbedding. De "irritatie" bij sommige ambtenaren en de "enorme, onvoorziene claim op ambtelijke capaciteit" tonen aan dat het beraad onvoldoende was ingebed. De vraag is: Hoe zorgen we ervoor dat een volgend beraad aansluit op de beleids- en begrotingscyclus en hoe kun je voldoende ambtelijke capaciteit reserveren (ook bij bredere vragen waarbij het aan de voorkant nog niet duidelijk is welke afdelingen bij de adviezen betrokken gaan raken)?
- 5 Hoeveel en welke kaders geven we het beraad mee?
 - a Budget: Moet een volgend beraad een vooraf vastgesteld (fictief) budget krijgen waarbinnen het zijn adviezen moet prioriteren?
 - b Juridische en beleidsmatige kaders: Hoe voorkomen we dat deelnemers veel energie steken in adviezen die buiten de gemeentelijke bevoegdheid vallen? Willen we een dergelijk kader meegeven?
 - c Mandaat: Wat betekent "zwaarwegend" voor iedereen? De verschillende interpretaties tonen de noodzaak aan om vooraf expliciet vast te leggen wat de legitieme redenen zijn voor de raad om gemotiveerd af te wijken.

De 'wie'-vraag: representativiteit

De zorgvuldige loting was een succes, maar de ervaringen tonen aan dat statistische representativiteit niet het hele verhaal is.

- 6 Op welke kenmerken wil je, gegeven de vraag, een afspiegeling van de Zwolse bevolking? Naast demografische kenmerken, hoe zorgen we voor een representatieve verdeling van meningen en perspectieven over het onderwerp zelf?
- 7 Kun je met een burgerberaad écht representatief zijn? Welk selectie-effect is onlosmakelijk verbonden met de vorm? Het format van vijf lange zaterdagen vol lezen, luisteren en praten vormt een barrière, bijvoorbeeld voor jongeren of laaggeletterden. Hoe kan het format worden aangepast om het toegankelijker te maken? En welke specifieke methoden zijn nodig om eventueel niet-digitale en laaggeletterde groepen te bereiken?

4. De 'wat nu'-vraag: opvolging en betrokkenheid

De grootste achilleshiel van het beraad was de fase na afloop.

- 8 Hoe lang wil en kun je deelnemers eigenlijk betrokken houden? Wat is een realistische en betekenisvolle rol voor deelnemers nadat zij hun advies hebben overhandigd? Hoe creëer je een duidelijk en respectvol eindpunt voor degenen die klaar zijn, terwijl je een actieve, betekenisvolle rol biedt aan degenen die betrokken willen blijven?
- 9 Wat is onze communicatiestrategie richting de héle stad? Willen we alleen informeren over de resultaten, of willen we een stadsbreed gesprek faciliteren?

Contactgegevens

Ipsos I&O

Zuiderval 70
7543 EZ Enschede
053 - 200 52 00

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
020 – 308 48 00

Amstelveenseweg 760
1081 JK Amsterdam
020 - 607 07 07

Ericssonstraat 2
5121 ML Rijen
020-607 07 07

