

Impact van de burgerberaden in Laakkwartier-Spoorwijk en Statenkwartier



CoE Governance of Urban Transitions
Lectoraat Public Governance
September 2025

let's change
YOU. US. THE WORLD.

DE HAAGSE
HOGESCHOOL

Impact van de burgerberaden in Laakkwartier-Spoorwijk en Statenkwartier

Auteur

Hasse van der Veen & Christine Bleijenberg

Afdeling

CoE Governance of Urban Transitions

Lectoraat

Public Governance

Datum

1 september 2025

Dit onderzoek maakt onderdeel uit van de [Leer- en Onderzoeksagenda Burgerparticipatie](#). Dit betreft een meerjarig samenwerkingsverband tussen CoE Governance of Urban Transitions (De Haagse Hogeschool), Dienst Publiekszaken (Stadsdelen en Wijken, gemeente Den Haag) en programma Haags Samenspel (gemeente Den Haag), waarin gezamenlijk diverse onderzoeken rondom burgerparticipatie uitgevoerd worden.

Coverfoto: Jurriaan Brobbel

De Haagse Hogeschool, 2025

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Aanleiding en doel van het onderzoek	5
2. Theoretisch kader.....	8
3. Hoe is het onderzoek uitgevoerd?	11
4. Impact op inhoudelijk beleid	14
5. Impact op participatiebeleid.....	18
6. Impact op politieke strategie.....	23
7. Conclusie en reflectie	26
Literatuurlijst.....	29
Bijlage A: Interviews.....	32

Samenvatting

Tussen mei en november 2022 organiseerde de gemeente Den Haag twee burgerberaden: een in Statenkwartier en een in Laakkwartier-Spoorwijk. De vraag die werd voorgelegd was: "Help de gemeente door maatregelen te bedenken die helpen om klimaatverandering te verminderen". In twee fasen bogen per wijk eerst 45 en vervolgens zo'n 30 gelote bewoners zich over deze vraag, en formuleerden de deelnemers uit Statenkwartier 23 adviezen en uit Laakkwartier-Spoorwijk 17 adviezen. De burgerberaden in Den Haag behoorden bij de eerste in Nederland; de afgelopen jaren zijn er nog in tientallen gemeenten burgerberaden georganiseerd. Ten tijde van de burgerberaden in Statenkwartier en Laakkwartier-Spoorwijk was er nog weinig bekend over deze innovatieve participatievorm, en was er nog nauwelijks ervaring mee in Nederland. Nu, zo'n drie jaar later, kunnen er lessen getrokken worden wat betreft de impact van de Haagse burgerberaden op drie gebieden: inhoudelijk beleid, participatiebeleid en politieke strategie.

Wat betreft inhoudelijk beleid is de impact beperkt. Een groot deel van de adviezen van de burgerberaden is opgevolgd, maar dit heeft slechts tot kleine aanpassingen geleid en er is geen nieuw beleid ontwikkeld. De adviezen overlapt grotendeels met bestaand of voorgenomen beleid, iets dat ook bij burgerberaden in andere gemeenten en provincies voorkomt. Enerzijds laat dit zien dat (voorgenomen) beleid in lijn is met wat burgers belangrijk vinden. De burgerberaden legitimeren (onderdelen van) bestaand beleid en leidden soms tot aanscherpingen hiervan. Tegelijkertijd is de potentie van de burgerberaden (vernieuwende, lokaal gebonden inbreng van bewoners) niet volledig benut. Naast de inhoudelijke overlap met bestaand beleid hangt de beperkte impact van de burgerberaden ook samen met de keuze om ambtenaren slechts in beperkte mate te betrekken, met als doel om het eigenaarschap van deelnemers te beschermen.

De burgerberaden hebben op verschillende manieren impact gehad op het participatiebeleid. Zo hebben ze geleid tot politieke discussies over de randvoorwaarden voor participatie, zoals het borgen van inclusiviteit en representativiteit. Alhoewel er sprake is van impact op participatiebeleid is deze echter zijdelings te noemen; de burgerberaden hebben bijgedragen aan een ontwikkeling waarbij de gemeente Den Haag toenemende aandacht heeft voor burgerparticipatie.

Als laatste is er beperkte mate van impact geweest op politieke strategie. Hier gaat het om gevallen waarin raadsleden adviezen van de burgerberaden en/of het instrument burgerberaad gebruiken om politieke standpunten te ondersteunen of die van anderen te bekritisieren. Hoewel de gemeenteraad opdrachtgever was van de burgerberaden leek zij hierover weinig eigenaarschap te voelen. Een van de mogelijke oorzaken hiervan is dat de raad voorafgaand aan en tijdens de burgerberaden weinig betrokken is geweest bij de burgerberaden. Ook bestond er achteraf onduidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad met betrekking tot de opvolging van de adviezen. Daarnaast had de raad na de verkiezingen van 2022 een andere samenstelling, wat ervoor gezorgd kan hebben dat de nieuwe raadsleden minder eigenaarschap voelden over de burgerberaden.

De impact van burgerberaden kan op verschillende manieren worden vergroot. Voor de organisatie van een volgend burgerberaad zijn er verschillende aanbevelingen die bij kunnen dragen aan het vergroten van de impact:

- 1) Deelnemers beter informeren over bestaand beleid en over de randvoorwaarden waar adviezen aan moeten voldoen. Hierdoor wordt voorkomen dat adviezen overlappen met bestaand beleid of niet uitvoerbaar zijn;
- 2) Deelnemers op de lange termijn betrokken houden na afloop van het burgerberaad;
- 3) Ambtenaren vooraf, tijdens en na afloop van het burgerberaad betrekken;
- 4) Afbakening van de vraagstelling, waardoor adviezen makkelijker landen in de organisatie;
- 5) Betrokkenheid van de gemeenteraad vergroten;
- 6) Geleerde lessen ontsluiten voor organisatoren van volgende burgerberaden.

Aanleiding en doel van het onderzoek

1.

Aanleiding en doel van het onderzoek

1.1 Aanleiding

Op 14 juli 2021 nam de Haagse gemeenteraad de volgende motie aan: “Laat onze bewoners zelf beslissen: organiseer een burgerberaad over de energietransitie in twee Haagse wijken!” (GroenLinks, D66, Partij voor de Dieren, 2021). Tussen mei en november 2022 werden deze burgerberaden georganiseerd in de wijken Statenkwartier en Laakkwartier-Spoorwijk. Ze behoorden bij de eerste burgerberaden in Nederland en er was nog weinig kennis over de toepassing van het participatie-instrument.

De vraag die werd voorgelegd aan de deelnemers was: “Help de gemeente door maatregelen te bedenken die helpen om klimaatverandering te verminderen”. In twee fasen bogen per wijk eerst 59 deelnemers (Statenkwartier) en 75 deelnemers (Laakkwartier-Spoorwijk) en vervolgens 20 tot 27 gelote deelnemers zich over deze vraag. Tijdens de eerste fase maakten deelnemers kennis met het burgerberaad en met elkaar. Ook bepaalden zij thema's voor de tweede, verdiepende fase (Van Viersen et al., 2023). Deze tweede fase, bestaande uit drie bijeenkomsten in Statenkwartier en vier in Laakkwartier-Spoorwijk, draaide om inhoudelijke verdieping en het formuleren van adviezen.

Het burgerberaad in Laakkwartier-Spoorwijk volgde op het burgerberaad in Statenkwartier, waardoor de lessen uit het eerste burgerberaad meegenomen konden worden in de opzet van het tweede. Zo is het format van de adviezen aangepast waardoor de achterliggende bedoeling van de adviezen verduidelijkt werd.

De burgerberaden publiceerden hun adviezen in oktober (Statenkwartier) en december 2022 (Laakkwartier-Spoorwijk). In totaal leverde het burgerberaad in Statenkwartier 23 adviezen op en het burgerberaad in Laakkwartier 17 adviezen.

Hierna waren het college van B&W en de gemeenteraad aan zet voor de opvolging van de adviezen. In april 2023 was er een werkbijeenkomst van de commissie Leefomgeving waar de deelnemers van de burgerberaden hun adviezen voorlegden aan de commissie. In juni 2023 gaf het college in een reactie per advies aan in hoeverre de inhoud aansloot op beleid of de uitvoering ervan, de juridische/technische haalbaarheid ervan, de financiële haalbaarheid van het advies, en gaf het een toelichting op de relatie met beleid en ontwikkelingen (Gemeente Den Haag, 2023b). In maart 2024 volgde een geactualiseerde versie van de collegereactie waarin de laatste stand van zaken was opgenomen met betrekking tot de opvolging van de adviezen (Gemeente Den Haag, 2024).

Nu, drie jaar nadat de burgerberaden plaatsvonden, is het leerzaam om terug te kijken en de huidige *politieke impact* van de burgerberaden te bepalen. In hoeverre werden de adviezen van de burgerberaden meegenomen in *inhoudelijk beleid*? En in welke mate hadden de burgerberaden impact op *participatiebeleid* in de stad? Maar ook: in hoeverre werden de adviezen *strategisch* gebruikt door Haagse *raadsleden*? Deze drie vragen stonden centraal in voorliggend onderzoek naar de politieke impact van de burgerberaden in Statenkwartier en Laakkwartier-Spoorwijk.

Wat is een burgerberaad?

Een burgerberaad is een groep burgers die wordt gevraagd om de overheid te adviseren over een belangrijk maatschappelijk vraagstuk. Deze groep vormt een afspiegeling van de samenleving waar het vraagstuk op van toepassing is. De overheid stelt vooraf een mandaat en randvoorwaarden vast voor de adviezen. Deelnemers komen een aantal keer bij elkaar om te praten over dit vraagstuk. De gesprekken worden begeleid door onafhankelijke gespreksleiders. Deelnemers krijgen informatie en kunnen deskundigen horen en vragen stellen.

1.2 Doel onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de impact van de burgerberaden in Laakkwartier-Spoorwijk en Statenkwartier op inhoudelijk beleid, participatiebeleid, en politieke strategie. Op basis van de onderzoeksresultaten kan de gemeente leren welke politieke impact de (eerste ervaringen met) burgerberaden na verloop van tijd gehad hebben en hoe de impact van toekomstige burgerberaden of andere participatie-instrumenten vergroot kan worden. Dit draagt bij aan de doorontwikkeling van burgerberaden in Den Haag, als instrument om de lokale democratie te versterken door bewoners te betrekken bij politieke besluitvorming.

Theoretisch kader

2.

Theoretisch kader

Om de impact van de Haagse burgerberaden beleid en politiek te kunnen beoordelen, is het *political impact framework* een zinvol kader (Michels & Binnema, 2019). Deze maakt onderscheid tussen drie vormen van politieke impact:

1. Instrumentele impact (in dit rapport noemen wij dit impact op inhoudelijk beleid)
2. Conceptuele impact (wij noemen dit impact op participatiebeleid)
3. Strategische impact (wij noemen dit impact op politieke strategie)

Impact op inhoudelijk beleid

Impact op inhoudelijk beleid heeft te maken met wat er inhoudelijk met de adviezen van het burgerberaad gebeurt wanneer deze overgedragen zijn aan de gemeente. Wij focussen hierbij op de mate waarin de adviezen van het burgerberaad opgevolgd zijn door de gemeente. Font en collega's (2018) noemen drie niveaus waarop de mate van implementatie aangetoond kan worden:

- a) Afwijzing van adviezen
- b) Gedeeltelijke implementatie (met wijzigingen)
- c) Volledige implementatie (ongewijzigd opgevolgd)

Zelf hebben we het niet over 'afwijzing' maar over 'geen opvolging', omdat er ook gevallen zijn waarin de gemeente de adviezen in feite omarmt, maar ze voorlopig vanwege praktische, financiële of juridische beperkingen niet opvolgt. Zo zijn er adviezen die voorlopig niet geïmplementeerd kunnen worden vanwege bestaande landelijke wetgeving. We gebruiken daarnaast 'opvolging' in plaats van 'implementatie', omdat we in deze fase van het proces voornamelijk kunnen bepalen welke adviezen worden meegenomen in beleid. We kunnen in veel gevallen nog niet bepalen in hoeverre deze daadwerkelijk geïmplementeerd zijn.

Daarnaast voegen we een extra onderscheid toe aan het raamwerk van Font en collega's (2018): *bestaand beleid*. Er zijn namelijk adviezen opgevolgd, die in feite niet – of weinig – afwijken van reeds bestaand beleid. We voegen dit onderscheid toe aan de niveaus 'geen (verdere) opvolging' en 'gedeeltelijke opvolging'. Wat betreft niet-opgevolgde adviezen onderscheiden we adviezen die niet verder opgevolgd worden omdat ze volledig aansluiten bij *bestaand beleid* en adviezen die om *andere, uiteenlopende redenen* niet opgevolgd worden. Wat betreft gedeeltelijke opvolging onderscheiden we adviezen die deels worden opgevolgd maar daarbij vooral *bestaand beleid* licht beïnvloeden of dat het belang hiervan benadrukt wordt, en adviezen die deels opgevolgd worden en tot *nieuw beleid* leiden.

Het raamwerk dat we hanteren voor de mate van overname van adviezen wordt dan:

- a) Geen opvolging (overige redenen)
- b) Geen verdere opvolging (bestaand beleid)
- c) Gedeeltelijke opvolging (bestaand beleid)
- d) Gedeeltelijke opvolging (nieuw beleid)
- e) Volledige opvolging

Impact op participatiebeleid

Impact op participatiebeleid is een meer indirecte vorm van politieke impact dan impact op inhoudelijk beleid. Het betreft de invloed van het organiseren van een burgerberaad op 1) de mate waarin participatie meer op de *politieke agenda* staat, en 2) de mate waarin de *houdingen en werkprocessen* van de gemeenteraad en bestuurders meer gericht zijn op het daadwerkelijk inbedden van participatie-uitkomsten in beleid (Michels & Binnema, 2019).

Impact op politieke strategie

Impact op politieke strategie betreft de mate waarin ervaringen met het burgerberaad of adviezen ervan gebruikt worden om bepaalde standpunten of besluiten te *verdedigen* of om standpunten van andere politici of bestuurders *te bekritisieren* (Michels & Binnema, 2019). Het gaat hierbij dus zowel om het instrument burgerberaad zelf als de inhoud ervan (de adviezen). Het burgerberaad of haar adviezen kunnen ook gebruikt worden om bestaand beleid te legitimeren.

Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

3.

Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

Er zijn twee methoden toegepast om inzicht te krijgen in de politieke impact van de burgerberaden in Statenkwartier en Laakkwartier-Spoorwijk. Hieronder wordt de toepassing van beide methodes toegelicht.

Documentanalyse

De bevindingen in dit onderzoek zijn hoofdzakelijk gebaseerd op analyse van twaalf documenten en vier transcripten van raadsvergaderingen en vergaderingen van de commissie Leefomgeving in de periode oktober 2022 en juli 2024. De documenten betroffen collegebesluiten, moties, en coalitieakkoorden (gepubliceerd tussen 2014 en 2023¹). Daarnaast is er via Google gezocht naar webpagina's en verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 van politieke partijen en naar media-artikelen over de Haagse burgerberaden, en is er via X en LinkedIn gezocht naar content (onder andere van politieke partijen/raadsleden) over de burgerberaden in Den Haag. Deze aanvullende online *search* via Google heeft vijf nieuwsartikelen (lokale en nationale media) opgeleverd en drie overige artikelen, maar leverden geen relevante aanvullende inzichten op.

De opnames van de raads- en commissievergaderingen zijn met behulp van softwareprogramma Amberscript verwerkt tot transcripten. Vervolgens zijn alle documenten en transcripten via het softwareprogramma ATLAS.ti gecodeerd en geanalyseerd.

Voor hoofdstuk 4 'Impact op inhoudelijk beleid' is voornamelijk een document gebruikt waarin het college van B&W ingaat op de haalbaarheid en de stand van zaken wat betreft de adviezen van het burgerberaad. De oorspronkelijke versie van dit document werd in juni 2023 gepubliceerd en het document is geüpdatet in maart 2024 met de laatste stand van zaken (Gemeente Den Haag, 2023a; 2024). Deze laatste versie hebben we aangehouden om de mate van opvolging van de adviezen te bepalen. Hoofdstuk 5 'Impact op participatiebeleid' en 6 'Impact op politieke strategie' bestaan grotendeels uit de analyse van transcripten van raads- en commissievergaderingen. Alhoewel 'impact op participatiebeleid' ook gaat over beraadslaging van het college van B&W, hebben wij ons uitsluitend kunnen richten op de gemeenteraad vanwege gebrek aan data over beraadslaging binnen het college van B&W.

Aanvullende interviews en gesprekken

Om de resultaten uit de documentanalyse te toetsen en te duiden zijn er drie aanvullende interviews (online en fysiek) met vier ambtenaren gehouden (een interview met twee ambtenaren). De ambtenaren betroffen twee participatieadviseurs die betrokken zijn bij de burgerberaden (de opvolging en de evaluatie ervan) en twee ambtenaren die zich bezighouden met de opvolging van een specifiek advies uit een burgerberaad. Daarnaast zijn er drie meer informele gesprekken geweest met twee participatieadviseurs om resultaten te toetsen en duiden. Ook zijn eerste resultaten aan ambtenaren en onderzoekers tijdens twee kennissessies voorgelegd. Opmerkingen en aanvullingen die tijdens deze kennissessies zijn gemaakt, zijn waar relevant meegenomen in dit rapport.

De opnames van de interviews zijn door middel van Amberscript verwerkt tot transcripten. Omdat dit om een beperkt aantal interviews ging, zijn de transcripten handmatig en minder systematisch gecodeerd en geanalyseerd via Microsoft Word.

¹ Voor de coalitieakkoorden is een eerdere datum aangehouden dan oktober 2022 om te onderzoeken welke ontwikkelingen (naast de burgerberaden) participatiebeleid beïnvloed hebben.

Impact op inhoudelijk beleid

4.

Impact op inhoudelijk beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de impact van de burgerberaden in Laakkwartier-Spoorwijk en Statenkwartier op inhoudelijk beleid, met name op gebied van de energietransitie. De focus ligt hierbij op de mate waarin de adviezen van de burgerberaden opgevolgd zijn door de gemeente.

4.1 Opvolging van adviezen

In figuren 1 en 2 is te zien welke percentages en aantallen van de adviezen opgevolgd zijn. Zo is in beide wijken een aanzienlijk deel van de adviezen *gedeeltelijk opgevolgd* (en beïnvloedden zij *bestaand beleid*); deze adviezen zijn slechts gedeeltelijk overgenomen en beïnvloedden bestaand beleid licht of benadrukten het belang ervan. In Statenkwartier gaat het om bijna de helft van de adviezen en in Laakkwartier-Spoorwijk bijna driekwart. Daarnaast zijn in beide wijken ook enkele adviezen *niet verder opgevolgd* omdat deze volledig overlapt met *bestaand beleid*. Het overgrote deel van de adviezen overlapt dus met bestaand beleid (zie de groene en donkerblauwe taartpunten in figuren 1 en 2). Er zijn geen adviezen opgevolgd die tot *nieuw* beleid hebben geleid.

Er is een aanzienlijk verschil tussen beide wijken wat betreft het percentage adviezen dat *niet is opgevolgd* om andere redenen dan dat ze overlapt met bestaand beleid. In Statenkwartier is 39 procent (9) van de adviezen niet opgevolgd (met overige reden), terwijl dat in Laakkwartier-Spoorwijk 11 procent (2) was. Een mogelijke verklaring is dat het eerste burgerberaad in Statenkwartier plaatsvond. Dit burgerberaad kende onder andere nog geen helder format voor het schrijven van adviezen. Achteraf bleek dat sommige adviezen niet uitvoerbaar waren. Van de ervaringen in het eerste burgerberaad is geleerd, waardoor er in Laakkwartier-Spoorwijk enkele aanpassingen zijn gedaan. Zo dienden deelnemers van het burgerberaad in Laakkwartier-Spoorwijk te kiezen over welke thema's ze advies wilden geven zodat ze meer gerichte en uitgewerkte adviezen konden formuleren. Daarnaast is er een format geïntroduceerd voor de opbouw van adviezen en is er ruimte gereserveerd om feedback te geven op elkaars adviezen (Van Viersen et al., 2023). Ook is er een stemprocedure toegevoegd waarbij er werd gekeken welke adviezen al goed waren en welke potentie hadden maar nog aangescherpt moesten worden. Dit heeft tot minder adviezen (17 in plaats van 23) en meer concreet geformuleerde adviezen geleid. Het lijkt erop dat deze aanpassingen eraan hebben bijgedragen dat in Laakkwartier-Spoorwijk beter uitvoerbare adviezen zijn geformuleerd. In beide wijken is ervoor gekozen om geen check op juridische, financiële en praktische uitvoerbaarheid van conceptadviezen uit te laten voeren om beïnvloeding van deelnemers door ambtenaren te voorkomen. Een dergelijke check had in beide wijken kunnen bijdragen aan de haalbaarheid van adviezen en daarmee de kans op opvolging kunnen vergroten.

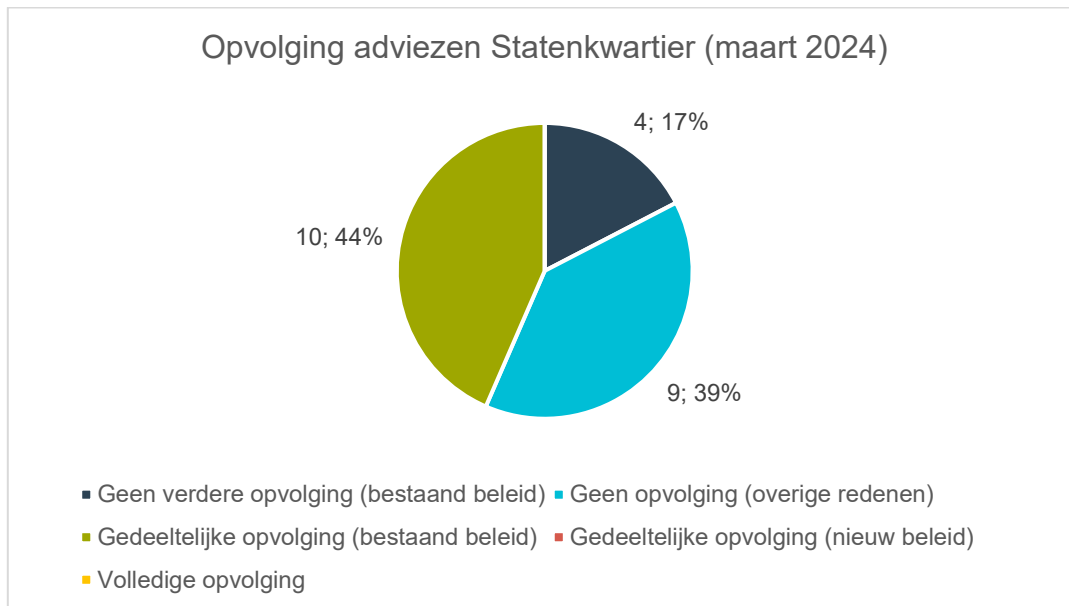
In de interviews onderschreven ambtenaren dat veel adviezen overlapt met reeds bestaand beleid. Een voorbeeld is het advies van het burgerberaad in zowel Laakkwartier-Spoorwijk als in Statenkwartier om fysieke informatiepunten te starten in de wijk. Desgevraagd gaf een ambtenaar aan dat deze adviezen aansloten bij bestaand beleid. Dergelijke informatiepunten bestonden namelijk al vooraf aan het burgerberaad, alleen niet in de wijk zelf (zo is er een op minder dan 2 kilometer afstand van Statenkwartier).

Vijf niveaus van opvolging

Zoals genoemd in hoofdstuk 2 zijn de vijf niveaus van opvolging van adviezen die wij hanteren:

- a) Geen opvolging (overige redenen)
- b) Geen verdere opvolging (bestaand beleid)
- c) Gedeeltelijke opvolging (bestaand beleid)
- d) Gedeeltelijke opvolging (nieuw beleid)
- e) Volledige opvolging

Na het burgerberaad is gestart met een woonspreekuur in Laak waar mensen terecht kunnen met vragen over verduurzaming. Dit voornemen was er echter al vóór het burgerberaad. Daarnaast waren er in Laak al twee buurtteams, ondersteund door Stichting Duurzaam Den Haag, die twee keer per week een spreekuur houden in de wijk.



Figuur 1: Opvolging van adviezen in Statenkwartier in maart 2024.



Figuur 2: Opvolging van adviezen in Laakkwartier-Spoorwijk in maart 2024.

Zoals eerder aangegeven, hebben de adviezen van het burgerberaad het bestaande beleid soms licht beïnvloed. Zo noemt een ambtenaar dat deze soms vanuit andere afdelingen terugkreeg dat een bepaald advies goed paste bij waaraan werd gewerkt en dat ze het advies daarin mee zouden nemen. In een dergelijk geval sloot het advies dus aan bij bestaand beleid, maar beïnvloedde dit het beleid nog wel in enige mate en is het advies gedeeltelijk opgevolgd.

Wanneer er sprake was van overlap met bestaand beleid hielpen adviezen ambtenaren om het belang ervan duidelijk te maken. Ambtenaren konden hun keuzes verantwoorden en aantonen dat hier *draagvlak* voor was bij bewoners:

Als ambtelijke organisatie helpt het wanneer er ook draagvlak van de bevolking is. Van, niet alleen wij vinden dit, want iedere afdeling vindt zijn eigen plannen superbelangrijk. Dat is ook het werk van je [als ambtenaar], om dat zo te brengen. Maar het is fijn dat wanneer bijvoorbeeld een burgerberaad kan aangeven van, maar dit vinden wij belangrijk, dan helpt het heel erg bij het verhaal dat je kan vertellen [als ambtenaar].

Dit draagvlak droeg er ook aan bij dat ambtenaren aanspraak konden doen op meer middelen: “We hadden de plannen al redelijk klaarstaan. Alleen, [...] het was voor ons ook ondersteuning om extra inzet te vragen en die hebben we ook gekregen.”

4.2 Ambtelijke betrokkenheid

Er is voor gekozen om de betrokkenheid van ambtenaren gering te houden om zo het eigenaarschap van deelnemers zoveel mogelijk te beschermen. Het werd van belang geacht om de burgerberaden zoveel mogelijk in de beslotenheid van de groep te laten functioneren. De betrokkenheid van ambtenaren, maar ook van raadsleden, paste hier niet in omdat dit het risico op beïnvloeding met zich meebracht.

Een ambtenaar geeft aan dat er een duidelijk verschil is tussen de betrokkenheid van de afdeling Energietransitie en andere afdelingen. Team participatie van de afdeling Energietransitie heeft de burgerberaden georganiseerd en directe collega's hadden een grotere betrokkenheid en waren meer bekend met de adviezen. Ambtenaren van de afdeling Energietransitie waren ook alerter in het signaleren van ontwikkelingen die mogelijk aansloten bij burgerberaadadviezen, waardoor er sneller verbindingen konden worden gelegd. Bij andere afdelingen, met meer afstand tot de burgerberaden, was dat minder het geval. De afdelingen die niet vanaf het begin betrokken zijn geweest, gaven over het algemeen niet uit zichzelf een terugkoppeling over de opvolging van de adviezen. De ambtenaar gaf aan: “idealiter zou je willen van als er iets bij hen verandert of er iets in lijn ligt met een advies [van het burgerberaad], dat ze dat aangeven. Maar dat gebeurt niet”. De afdeling Energietransitie, die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de opvolging van de adviezen, moest dan actief terugkoppeling ophalen bij desbetreffende afdelingen.

De *onbekendheid* met burgerberaden als instrument en met de adviezen in beide wijken wordt bevestigd in een interview met ambtenaren van andere afdelingen. Uit hun uitspraken blijkt dat zij weinig weten over de Haagse burgerberaden: “dat kwam ergens uit, uit een burgerberaad meen ik”, en “er zijn best wel veel [burgerberaden] geweest als ik het goed heb. Ik weet het niet helemaal.”, en ook “maar of dat uit het burgerberaad kwam, durf ik niet direct te zeggen”.

De beperkte betrokkenheid van ambtenaren bij de burgerberaden lijkt samen te hangen met keuzes die gemaakt zijn om het eigenaarschap van deelnemers te beschermen. Vanuit die gedachte is er ook voor gekozen om de vraagstelling *breed* te formuleren, zodat deelnemers veel ruimte kregen om hier zelf invulling aan te geven. De brede vraagstelling heeft eraan bijgedragen dat er heel diverse adviezen zijn geformuleerd (van parkeerbeleid tot aan klimaatadaptatie), waardoor de opvolging van de adviezen bij veel verschillende afdelingen terecht zijn gekomen. Omdat elk van deze afdelingen slechts betrokken zijn bij de opvolging van (specifieke onderdelen van) enkele adviezen, hebben betrokken ambtenaren weinig kennis van het geheel aan adviezen en de burgerberaden in het algemeen.

Een andere keuze die hiermee samenhang was om zo *min mogelijk* ambtenaren aanwezig te laten zijn bij de burgerberaden om zo potentiële beïnvloeding te voorkomen. Aanvankelijk zouden beleidsambtenaren van verschillende afdelingen die raakten aan het onderwerp van de burgerberaden aanwezig zijn bij een deel van de bijeenkomsten. Na de tweede bijeenkomst in Statenkwartier werd besloten de aanwezigheid van

beleidsmedewerkers bij de burgerberaden zoveel mogelijk te beperken. Daarna werden deze ambtenaren uitsluitend geüpdatet en betrokken bij het beantwoorden van vragen van deelnemers. Tot slot zijn er intussen ook personeelwisselingen geweest, waardoor niet alle ambtenaren die betrokken zijn bij de opvolging van de burgerberaden de voorbereiding en/of uitvoering ervan hebben meegemaakt.

4.3 Tussentijdse conclusie

De impact van de adviezen van de burgerberaden in Statenkwartier en Laakkwartier-Spoorwijk op inhoudelijk beleid is *beperkt*. Hoewel een groot deel van de adviezen is opgevolgd, heeft dit slechts tot kleine aanpassingen in beleid geleid en werd er geen nieuw beleid ontwikkeld. De adviezen overlappen grotendeels met *bestaand of voorgenomen beleid*. Dit zien we niet uitsluitend bij de Haagse burgerberaden maar ook bij andere burgerberaden (zoals bij een burgerberaad in Zuid-Holland, zie Bleijenberg & Meijer, 2024). Enerzijds laat de overlap met (voorgenomen) beleid zien dat het beleid in lijn is met wat burgers belangrijk vinden. De burgerberaden legitimeren (onderdelen van) bestaand beleid en leiden soms tot aanscherpingen hiervan. Wanneer het belang van voorgenomen beleid benadrukt werd door de burgerberaadadviezen konden hier soms extra middelen voor worden vrijgemaakt. Tegelijkertijd is de potentie van de burgerberaden niet volledig benut, namelijk de vernieuwende, lokaal gebonden inbreng van burgers.

Naast bovengenoemde heeft de beperkte impact van de burgerberaden ook te maken met keuzes om het eigenaarschap van deelnemers te beschermen en ambtenaren slechts in beperkte mate te betrekken. Dit heeft de doorwerking van de adviezen bemoeilijkt.

Impact op participatiebeleid

5.

Impact op participatiebeleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de impact van de burgerberaden in Laakkwartier-Spoorwijk en Statenkwartier op het participatiebeleid in Den Haag. Het gaat hier om de mate waarin participatie meer op de *politieke agenda* is komen te staan als gevolg van de burgerberaden, en de *houdingen en de werkprocessen* van de gemeenteraad en het college van B&W² meer gericht zijn op het inbedden van participatie-uitkomsten in beleid (Michels & Binnema, 2019).

5.1 Randvoorwaarden voor participatie

Wat betreft impact op participatiebeleid hebben de burgerberaden binnen de gemeenteraad met name de discussie gevoerd over de *randvoorwaarden* voor burgerberaden en andere participatie-instrumenten. De discussie illustreert hoe de ervaring met het organiseren van burgerberaden heeft geleid tot politieke aandacht voor (de inrichting van) burgerparticipatie in de gemeente.

Tijdens de bespreking van de adviezen van de burgerberaden stelden raadsleden vragen over de *inclusiviteit*, *representativiteit*, en daarmee de *legitimiteit* van de burgerberaden, maar ook van participatie in het algemeen. Er werden vragen gesteld over hoe je bepaalde groepen burgers bereikt, in hoeverre de groep die je wél bereikt de rest van de gemeenschap vertegenwoordigt, en vervolgens in hoeverre deze participatie-uitkomsten kunnen worden gebruikt als input voor beleid. Dergelijke discussies zijn niet duidelijk gelinkt aan politieke kleur; raadsleden vanuit de breedte van het Haagse politieke spectrum (SP, GL, HSP, CDA, VVD) uitten deze. De volgende citaten van een raadslid tijdens de werkbespreking van de commissie leefomgeving van 12 april 2023 illustreren de vragen die raadsleden hebben:

Het is heel uitdagend om, überhaupt met participatie, bijvoorbeeld die groep praktisch opgeleiden te betrekken en een aantal andere groepen die moeilijk te betrekken zijn bij gemeentebestuur. En allereerst is het volgens mij ook gewoon deze participatievorm. Omdat die gesprekken over ingewikkelde onderwerpen, dat mensen dat als hoogdrempelig kunnen ervaren.

[...]

De representativiteit van de burgerberaden, die laat volgens mij nog wel te wensen over. Je kunt je afvragen in hoeverre je dan echt een goed geluid uit de wijk krijgt. [...]. Ik ben ook wel benieuwd van het college hoe ze daar dan mee om willen gaan en in hoeverre ze dan echt iets willen met de inhoud van die burgerberaden. In hoeverre kan je dat dan echt gebruiken?

Tijdens een tweeminutendebat van de commissie leefomgeving op 11 januari 2024 gaf de wethouder voor energietransitie aan dat dergelijke vragen terecht zijn en dat er nagedacht moest worden over hoe praktisch opgeleiden beter bereikt kunnen worden. In een leidraad dat de gemeente momenteel aan het opstellen is, zullen lessen over dit soort zaken opgenomen worden.

Naast randvoorwaarden als representativiteit en inclusiviteit noemden raadsleden het toekennen van een *budget* aan burgerberaden. Zo gaf een raadslid tijdens het twee minuten debat van 11 januari 2024 aan: “er wordt in de voorstellen van de wijk meegenomen dat er soms geen financiële onderbouwing is. Is dat niet een ontwerpfout? Moeten we voor het vervolg niet kijken of er een budget meegegeven kan worden?” Bij een andere politieke partij bestonden deze zorgen ook en twee weken later is het college middels een motie (Haagse Stadspartij, 2024b) verzocht om budget te reserveren om adviezen van de burgerberaden in Laakkwartier-Spoorwijk en Statenkwartier uit te voeren. Deze motie is aangehouden tot de leidraad over burgerberaden is aangeboden aan de raad.

² Dit hoofdstuk focust zich op beraadslaging over participatie binnen de gemeenteraad vanwege gebrek aan data over beraadslaging over participatie binnen het college van B&W.

5.2 Aandacht voor vervolg en andere participatie

Naast aandacht voor de randvoorwaarden hebben de burgerberaden de discussie gevoed over eventuele *volgende* burgerberaden en *andere participatievormen*. Zo noemde een raadslid tijdens het tweeminutendebat van 11 januari 2024: “wanneer gaan die burgerberaden ook op andere onderwerpen toegepast worden? Dus niet specifiek op duurzaamheid en energietransitie.” Ook de wethouder energietransitie hintte tijdens dit tweeminutendebat op het voortzetten van het organiseren van burgerberaden: “dat zijn allemaal dingen, daar moeten we denk ik bij een volgend burgerberaad ons voordeel weer mee doen”.

De gemeente verkent of en op welke manier andere burgerberaden georganiseerd kunnen worden. Dit blijkt onder andere uit het feit dat er momenteel door de gemeente een leidraad wordt opgesteld waarin de lessen van de eerste burgerberaden zijn opgenomen. De wens om opnieuw een burgerberaad te organiseren, blijkt ook uit een motie (Haagse Stadspartij, 2024c) die is aangenomen (51% voor, 49% tegen). Tegelijkertijd blijkt uit het feit dat de motie nipt is aangenomen en uit de kanttekeningen van raadsleden dat er op dat moment ook nog vragen en twijfels waren over een eventueel toekomstig burgerberaad in de stad. Zo geeft de indiener van de motie aan tijdens het tweeminutendebat van 11 januari 2024:

Tevens zien we graag dat het onderzoek van HHS vervolg krijgt bij toekomstige burgerberaden. Twee burgerberaden over ongeveer hetzelfde onderwerp, hoewel met verschillende uitgangspunten, is voor ons niet voldoende om te bepalen of het instrument burgerberaden definitief vervolg zou moeten krijgen. Aanvullend onderzoek is gewenst, ook met betrekking tot de tevredenheid van bewoners die hebben deelgenomen, op de lange termijn.

De wens om opnieuw een burgerberaad te organiseren, is ingewilligd: tussen eind oktober en eind november 2024 is een [burgerberaad in de Bomenbuurt](#) georganiseerd over de inrichting van de openbare ruimte.

Naast de discussie in de raad over het instrument burgerberaad, was er ook aandacht voor het koppelen van burgerberaden aan andere vormen van participatie. Tijdens het tweeminutendebat van 11 januari 2024 verzocht een raadslid om burgerberaden te combineren met een ander, breder participatie-instrument:

Zoals eerder bleek uit het onderzoek van HHS [...] zien we dat maar een bepaalde groep mensen uiteindelijk deelneemt aan een dergelijk burgerberaad. Vooral mensen die hoogopgeleid zijn, zich identificeren als man, en een hoge mate van affiniteit met het onderwerp hebben. Natuurlijk logisch, want bijvoorbeeld mantelzorger zijn of kinderen hebben bemoeilijkt deelname. Daarom zien wij graag dat de adviezen vanuit het burgerberaad niet alleen worden voorgelegd aan college en raad, maar ook aan een grotere groep burgers uit de wijk, bijvoorbeeld via een internetconsult. Zo zou de buurt ook kunnen reageren op de aangeboden adviezen en hier zou dan eventueel een prioritering uit kunnen rollen die breed gedragen wordt door de buurt.

Een motie die de partij van het raadslid hierover indiende, werd echter verworpen met 33% van de stemmen voor en 67% tegen (Haagse Stadspartij, 2024a).

5.3 Onderdeel van een ontwikkeling

Volgens de geïnterviewde ambtenaren is er de afgelopen jaren vanuit de gemeente Den Haag steeds meer aandacht voor burgerparticipatie, ook voordat de burgerberaden plaatsvonden. Een ambtenaar geeft aan dat dat te zien is aan de recente coalitieakkoorden. Een andere ambtenaar heeft binnen diens afdeling gemerkt dat participatie steeds belangrijker werd. Zo werden participatieadviseurs twee jaar geleden niet altijd vanaf het begin bij projecten betrokken. Dan werd er aangegeven dat participatie nog niet aan de orde was en dat de adviseurs erbij gevraagd werden als het ‘zover’ was. Nu is er vanaf het begin van een project steeds meer ruimte voor deze participatieadviseurs om te adviseren over of en hoe participatie nodig is (al dan niet in een later stadium).

Als gevolg van het feit dat de gemeente Den Haag steeds meer aandacht heeft voor burgerparticipatie denkt een ambtenaar dat burgerberaden in de toekomst vaker ingezet gaan worden :

We zijn natuurlijk helemaal in een soort transitie met nieuw participatiebeleid waarbij het veel meer wordt: 'participatie, tenzij' in plaats van de andersom verhouding. En vanuit dat gedachtegoed zou je natuurlijk kunnen zeggen dat het mogelijk wordt dat dit instrument vaker ingezet zal worden.

Deze ambtenaar ziet de organisatie van burgerberaden in Den Haag eerder als onderdeel van een *ontwikkeling* naar uitgebreider participatiebeleid dan dat de burgerberaden een van de belangrijke *oorzaken* zijn van deze ontwikkeling. Dit wordt geïllustreerd door gebeurtenissen die in interviews met ambtenaren naar voren worden gebracht in de periode vóór en na de burgerberaden in Laakkwartier-Spoorwijk en Statenkwartier:

Vóór de burgerberaden van 2022:

- Toegenomen aandacht voor burgerparticipatie in de Haagse coalitieakkoorden
- Oprichting van Haags Samenspel (2020): programma dat binnen de gemeente opgericht is om burgerparticipatie te verbeteren
- De aanstelling van participatieadviseurs binnen de afdeling Energietransitie

Na de burgerberaden:

- Lessen uit de burgerberaden zijn meegenomen in nieuwe participatietrajecten (bijvoorbeeld hoe je door middel van loting tot een representatieve groep deelnemers komt)
- De vaststelling van de [participatieverordening](#) van december 2024
- De ontwikkeling van een leidraad met gebundelde lessen over burgerberaden

Een analyse van de laatste vijf coalitieakkoorden van de gemeente Den Haag ondersteunt het beeld dat er in de periode 2019 tot 2025 meer aandacht voor burgerparticipatie is. Als de coalitieakkoorden vergeleken worden, is er vanaf 2019 een omslagpunt te zien; vanaf dan is er bijna een verdubbeling te zien van het aantal keren dat burgerparticipatie genoemd wordt³ (van acht maal in 2014 naar veertien maal in 2019). Ook zijn er vanaf 2019 wethouders die (burger)participatie expliciet in hun portefeuille hebben (Gemeente Den Haag, 2014; 2018; 2019; 2022; 2023c). In het coalitieakkoord van 2022 staat vermeld: "Participatie is wat ons betreft geen keuze, maar het uitgangspunt" (Gemeente Den Haag, 2022).

5.3 Tussentijdse conclusie

De Haagse burgerberaden hebben op verschillende manieren impact gehad op participatiebeleid in Den Haag. Zo hebben ze geleid tot politieke discussies over de randvoorwaarden voor participatie, zoals het borgen van inclusiviteit en representativiteit. Het voldoen aan deze randvoorwaarden draagt volgens raadsleden bij aan de legitimiteit van een burgerberaad, maar ook van andere vormen van participatie. Een andere randvoorwaarde die raadsleden aanhalen, zijn het reserveren van budget voor toekomstige burgerberaden. Daarnaast hebben de burgerberaden geleid tot (aandacht voor) mogelijke toekomstige inzet van burgerberaden en andere participatie-instrumenten. Eind 2024 is er een [derde burgerberaad](#) georganiseerd in de Bomenbuurt.

Er kan gesteld worden dat de burgerberaden een *zijdelingse* impact gehad hebben op participatiebeleid in Den Haag; de burgerberaden maken volgens geïnterviewden onderdeel uit van een *ontwikkeling* die al gaande was. De burgerberaden hebben wel degelijk impact gehad op participatiebeleid, maar ze waren niet de enige factoren die hier invloed op hadden.

³ We hebben gezocht op 'particip' en enkel resultaten gerelateerd aan burgerparticipatie geselecteerd (en dus termen als arbeidsparticipatie en cultuurparticipatie weg gefilterd).

Impact op politieke strategie

6.

Impact op politieke strategie

Een laatste vorm van impact in dit onderzoek is impact op politieke strategie. Dit betreft de mate waarin ervaringen met het burgerberaad of de concrete adviezen gebruikt zijn om bepaalde (politieke) standpunten of besluitvorming te *verdedigen* of om standpunten van andere politici of bestuurders te *bekritisieren* (Michels & Binnema, 2019).⁴ Het gaat hier zowel om de adviezen van het burgerberaad als om het instrument zelf.

6.1 Gebruik van de burgerberaden

Gemeenteraadsleden hebben in commissie- of raadsvergaderingen enkele keren gebruik gemaakt van de *adviezen* en verwezen daarnaast naar het *instrument* burgerberaad. De adviezen werden met name gebruikt door linkse partijen die bepaalde adviezen gebruikten om hun eigen standpunten kracht bij te zetten. Zo gaf een raadslid van GroenLinks tijdens een twee minuten debat van de commissie leefomgeving van 11 januari 2024 het volgende aan:

GroenLinks ziet veel in de mobiele infopunten die als mogelijkheid worden genoemd. We zien ook bij arbeidsmigranten dat het in de aanpak echt een succesvolle werkwijze is. [...] Hetzelfde als het gaat om de vergroening van de Frankenslag en de groene trambaan in Laak-Spoorwijk.

De adviezen die genoemd worden, sluiten aan bij de thema's in het verkiezingsprogramma van GroenLinks Den Haag van 2022-2026: "We blijven inzetten op voorlichting op het gebied van verduurzaming en energiebesparing" (GroenLinks Den Haag, 2022, p. 43) en "We vergroenen onze stad" (GroenLinks Den Haag, 2022, p. 39). Op soortgelijke wijze gebruikte de Partij voor de Dieren tijdens hetzelfde twee minuten debat het advies over het verbinden van boomspiegels om haar eigen standpunten daarover te ondersteunen.

Naast het opvoeren van de adviezen, is het *instrument* burgerberaad gebruikt om politieke standpunten kracht bij te zetten. Zo is het instrument door raadsleden aangehaald om aan te geven dat zij inspraak en democratie belangrijk vinden. Een raadslid van de Haagse Stadspartij gebruikte tijdens de raadsvergadering van 25 januari 2024 zowel de potentie van het instrument als de lessen van de eerste inzet ervan om haar standpunten uit te dragen: "Zoals iedereen weet, is de Stadspartij de partij voor zelfbestuur en inspraak. Daarom dragen we de burgerberaden een warm hart toe. Tegelijkertijd zien we dat het een nieuw instrument is waar nog aan gesleuteld moet worden". Een van de lessen was volgens haar: "We moeten voorkomen dat het steeds weer de hoogopgeleide witte man is die het steeds gaat bepalen voor de rest van de stad". Later in de vergadering haalde het raadslid de politieke agenda van de wethouder energietransitie (van GroenLinks) aan om steun te krijgen voor een motie over het betrekken van de stad bij de aanbevelingen van het burgerberaad:

Ik wil er dan nog een ding over zeggen: het gaat om de toekomst. Het gaat niet per se om wat we nu gedaan hebben, maar om de uitrol in de toekomst, dus dat je het instrument gaat verfijnen zodat er zo veel mogelijk mensen uiteindelijk kunnen meepraten. En ik kan mij niet voorstellen dat een GroenLinks-wethouder dat niet zou willen.

⁴ Omdat we te weinig data hebben over het gebruik van de burgerberaden door collegeleden en ambtenaren beperkt dit hoofdstuk zich tot gemeenteraadsleden.

6.2 Eigenaarschap

De aandacht van Haagse raadsleden voor de burgerberaden in Laakkwartier-Spoorwijk en Statenkwartier hield op na een raadsvergadering van 15 februari 2024. Hoewel het college van B&W in april 2024 de gemeenteraad nog geïnformeerd heeft over de voortgang van de opvolging van de adviezen, heeft de raad daar niet op gereageerd. De raadsmededeling hierover is aangehouden tot het moment waarop de leidraad aangeboden wordt. Ook zijn de adviezen of het instrument niet op andere momenten aangehaald tijdens raadsvergaderingen. Daarnaast besteedden Haagse politieke partijen online, op partijwebsites, nieuwswebsites, X, of andere sociale media weinig tot geen aandacht aan burgerberaden. Een ambtenaar geeft aan in een interview: “er zijn volgens mij één of twee moties geweest die gingen over de burgerberaden, maar in hoeverre het nou echt heel erg leeft...”.

Een andere ambtenaar geeft aan dat het voor de raadsleden lastig geweest kan zijn om hun rol en verantwoordelijkheid te nemen omdat zij vooraf aan en tijdens de burgerberaden *weinig meegenomen* zijn met betrekking tot de ontwikkelingen rondom de burgerberaden. Ook bestond er tijdens de periode van opvolging onduidelijkheid over de rol van de gemeenteraad gedurende de periode van opvolging. Zo vraagt een raadslid zich tijdens een vergadering van de commissie Leefomgeving over de burgerberaden (12 april 2023) het volgende af:

Blijkbaar is dat nu niet het gebruikelijk, maar is het de bedoeling dat we volgens de gemeente zeg maar, dat de gemeenteraad verantwoordelijk is en gewoon hiermee aan de slag moet en moties indienen? Of ik zoek een beetje naar: wat is nou de vervolgstap?

De wethouder met energietransitie in diens portefeuille reageert hierop:

Ja, ik denk inderdaad dat we dat met elkaar moeten gaan bedenken hoe we dat gaan doen, hè? Want dit, op verzoek van uw raad heeft het college een eerste presentatie gegeven bij een aantal van de adviezen. Maar in de brief, zoals u kunt lezen, heeft het college ook heel nadrukkelijk aangegeven dat op basis van deze werkbespreking we even echt met elkaar moeten kijken van: wat zijn nu de volgende stappen, hoe gaan we dit met elkaar verder brengen?

Omdat de raadsleden vooraf en gedurende de burgerberaden weinig meegenomen zijn en achteraf hun rol onduidelijk was, kan dit hun gevoel van *eigenaarschap* over de burgerberaden beperkt hebben. Daarnaast is de gemeenteraad van 2022 – 2026 ook een andere gemeenteraad dan de raad die in 2021 de motie aannam om twee burgerberaden in te stellen. Dit zal ook gevolgen gehad hebben voor het gevoel van eigenaarschap over het burgerberaad.

6.3 Tussentijdse conclusie

Concluderend hebben de burgerberaden *beperkte* mate van impact op politieke strategieën die toegepast worden binnen de gemeenteraad; zowel adviezen als het instrument burgerberaad zelf werden enkele keren gebruikt om politieke standpunten te ondersteunen. Na verloop van tijd ebde de aandacht die er aanvankelijk was weg. Alhoewel de gemeenteraad opdrachtgever was van de burgerberaden leek zij weinig eigenaarschap te voelen hierover. Dit kan te maken hebben met het feit dat de raad weinig meegenomen is in de aanloop naar de burgerberaden en bij de uitvoering ervan. Daarnaast bestond er achteraf onduidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad met betrekking tot de opvolging van de adviezen. Ook had de raad na de verkiezingen van 2022 een andere samenstelling, wat ervoor gezorgd kan hebben dat de nieuwe raadsleden minder eigenaarschap voelden over de burgerberaden.

Conclusie en reflectie

7.

Conclusie en reflectie

Den Haag was een van de eerste gemeenten in Nederland waar burgerberaden werden georganiseerd. Er was nog weinig ervaring opgedaan met het participatie-instrument en ook over de impact van de adviezen in beleid was nog weinig bekend. Nu, drie jaar na afronding van de burgerberaden in Laakkwartier-Spoorwijk en Statenkwartier, is in dit rapport de impact van de Haagse burgerberaden in kaart gebracht. Dit hoofdstuk bevat de conclusie en de leerpunten met betrekking tot de impact van beide burgerberaden.

Opvolging is een achilleshiel in veel participatieprocessen. Dat geldt zeker voor burgerberaden (zie o.a. Bleijenberg & Meijer, 2024). Dit is ook het geval bij de burgerberaden in Statenkwartier en Laakkwartier-Spoorwijk. De impact op inhoudelijk (energietransitie-gerelateerd) beleid was beperkt: veel van de adviezen van de burgerberaden overlapt met bestaand beleid en hebben beleid gelegitimeerd, maar slechts beperkt beïnvloed. De impact op participatiebeleid was zijdelings: de burgerberaden zorgden voor politieke aandacht voor burgerparticipatie, maar tegelijkertijd was er al een ontwikkeling gaande waarin de aandacht voor participatie binnen de gemeente groeide. Als laatste was er sprake van beperkte impact op politieke strategie, waarbij er door sommige gemeenteraadsleden op strategische wijze is verwezen naar de adviezen of het burgerberaad als participatie-instrument. Nadat de burgerberaden en de uitkomsten ervan korte tijd bij raadsleden in belangstelling hadden gestaan, ebde de aandacht weg.

In dit onderzoek ligt de focus op de impact van de uitkomsten van deze burgerberaden. Dit is een van de perspectieven van waaruit naar de meerwaarde van een burgerberaad als participatie-instrument gekeken kan worden. Een ander belangrijk perspectief zijn de ervaringen van deelnemers. Evaluatieonderzoek (Van Viersen et al., 2023) laat zien dat deelnemers overwegend (zeer) positief zijn over hun ervaring als deelnemer aan een burgerberaad.

Een belangrijke vraag is wat, wanneer er opnieuw een burgerberaad georganiseerd wordt, kan worden gedaan om de impact ervan te vergroten. We besteden bij de beantwoording van deze vraag aandacht aan drie groepen betrokkenen bij een burgerberaad: deelnemers, (beleids)ambtenaren en raadsleden.⁵

1. *Deelnemers beter informeren over bestaand beleid en over de randvoorwaarden waar adviezen aan moeten voldoen*

Als *deelnemers* van de Haagse burgerberaden beter geïnformeerd waren over *bestaand beleid* hadden zij binnen de kaders van de gemeente meer vernieuwende adviezen kunnen formuleren. Daarnaast blijkt uit evaluatieonderzoek onder de deelnemers dat zij ervoeren onvoldoende geïnformeerd te zijn over de inhoudelijke en financiële *randvoorwaarden* waar de adviezen aan moesten voldoen (Van Viersen et al., 2023). Ambtenaren en/of onafhankelijke deskundigen tussentijds laten reflecteren op de haalbaarheid van conceptadviezen kan eveneens bijdragen aan meer impact (Lokale Democratie, 2024). Deelnemers weten dan wat de haken en ogen zijn als het gaat om de implementatie van adviezen en kunnen deze informatie gebruiken in de keuzes die ze maken. Adviezen die passen binnen de randvoorwaarden van de gemeente hebben een grotere kans op implementatie en daarmee op impact op inhoudelijk beleid.

Wanneer er bij een volgend burgerberaad meer duidelijkheid wordt geboden over bestaand beleid en de randvoorwaarden voor adviezen, worden deelnemers beter in staat gesteld vernieuwende adviezen te formuleren die passen binnen de randvoorwaarden van de gemeente. Tussentijdse reflectie op de haalbaarheid van conceptadviezen door ambtenaren kan hier ook aan bijdragen.

⁵ De rol van het college van B&W kunnen we niet meenemen omdat we daar te weinig data over hebben.

2. *Deelnemers op de lange termijn betrokken houden na afloop van het burgerberaad*

De kans op impact neemt toe als (enkele) deelnemers na afloop van het burgerberaad betrokken blijven bij de *follow-up*. Om het eigenaarschap hierover bij de deelnemers te laten is ervoor gekozen om deelnemers zelf te laten bepalen in hoeverre en op welke manier zij betrokken wilden blijven. In Laak-Spoorwijk is er een klankbordgroep van bewoners samengesteld die enige tijd vinger aan de pols heeft gehouden. Ook in Statenkwartier was er een groep deelnemers onder andere actief betrokken bij het schrijven van het eindproduct. Daarnaast zijn er in Laak na afloop van het burgerberaad nog een aantal bijeenkomsten geweest met deelnemers. Ook is er een bijeenkomst met deelnemers van beide burgerberaden georganiseerd. Echter zijn de groepen actieve deelnemers niet voor een langere periode actief en betrokken gebleven. De betrokkenheid van oud-deelnemers bij de opvolging van de adviezen hield na verloop van tijd op. Bij een volgend burgerberaad is het raadzaam om in het ontwerp van het burgerberaad meer invulling te geven aan een dergelijke klankbord- of monitorgroep. Zo worden deelnemers actief betrokken bij de follow-up, in plaats van het initiatief hiervoor bij deelnemers te leggen.

3. *Ambtenaren vooraf, tijdens en na afloop betrekken*

Om potentiële beïnvloeding door ambtenaren te voorkomen, is ervoor gekozen om aanwezigheid van *ambtenaren* van andere afdelingen dan de stadsdelen en Energietransitie bij de opzet en uitvoering van de burgerberaden te beperken. Alhoewel de ambtenaren regelmatig geüpdatet werden en vragen van deelnemers beantwoordden, kan hun beperkte betrokkenheid bij het gehele proces ertoe geleid hebben dat zij zich minder betrokken hebben gevoeld. Ook is de betrokkenheid van ambtenaren door personeelwisselingen afgenomen. Beperkte betrokkenheid van ambtenaren is niet bevorderlijk voor de impact van de adviezen. De burgerberaden en het geheel aan adviezen waren *weinig bekend* bij ambtenaren, waardoor de adviezen minder snel meegenomen werden bij beleidsvorming en -uitvoering.

Bij de voorbereiding van een volgend burgerberaad is het belangrijk om vooraf draagvlak te creëren bij ambtenaren die een rol spelen in de opvolging. Draagvlak en steun bij deze ambtenaren is een randvoorwaarde voor doorwerking na afloop. Tijdens het burgerberaad kunnen ambtenaren feitelijke kennis delen, bijvoorbeeld door vragen te beantwoorden van deelnemers of door feedback te geven over de haalbaarheid van conceptadviezen. Een goede briefing en begeleiding van ambtenaren is hierbij cruciaal. Ambtenaren die geen rol spelen tijdens het burgerberaad moeten goed meegenomen worden in het proces, door tussentijdse terugkoppeling na elke bijeenkomst.⁶

Volgens Bureau Burgerberaad (2024) kan het ook helpen om de adviezen te integreren in verschillende bestaande beleidsdocumenten (over verschillende beleidslijnen, en dus verschillende afdelingen in het geval van de gemeente). Op deze manier is de opvolging van de adviezen niet iets wat ambtenaren 'naast' hun dagelijkse werk doen, maar wordt dit hier onderdeel van.

4. *Afbakening van de vraagstelling*

Om deelnemers voldoende ruimte te geven en om het eigenaarschap bij hen te beleggen, is een breed geformuleerde *vraagstelling* vastgesteld voor de burgerberaden. Dit heeft echter de impact van de burgerberaden op inhoudelijk beleid bemoeilijkt. Deze had groter kunnen zijn als de vraagstelling minder *breed* was geweest.⁷ De brede vraagstelling heeft tot een grote verscheidenheid aan adviezen geleid, die vroegen om opvolging door verschillende afdelingen. Hierdoor werden ambtenaren betrokken bij (onderdelen van) enkele adviezen, wat niet bij heeft gedragen aan *betrokkenheid* bij de gehele set aan adviezen (vergelijkbare ervaringen waren er in de provincie Zuid-Holland, zie Bleijenbergh & Meijer, 2024, en de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, zie De Groot et al., 2025). De open en *brede* vraagstelling maakte het ook lastig om deelnemers te informeren over bestaand beleid. De breedte van de vraagstelling zorgde ervoor

⁶ Vanwege de brede vraagstelling waren er uiteindelijk veel verschillende afdelingen betrokken. Dit maakte het lastig om tijdens het proces de juiste ambtenaren op de hoogte te houden.

⁷ Ook de deelnemers hadden moeite met de brede vraagstelling omdat zij deze te groot en vaag vonden (Van Viersen et al., 2023).

dat niet al het beleid gedetailleerd toegelicht kon worden, waardoor deelnemers hier niet volledig van op de hoogte waren en adviezen formuleerden die hiermee overlappen.

Bij de voorbereiding van een volgend burgerberaad is het raadzaam te kiezen voor een afgebakend en voor burgers aansprekend onderwerp. De vraagstelling moet zo zijn geformuleerd dat deelnemers erover mee kunnen praten vanuit hun eigen ervaring, waarbij kennis vooral nodig is voor het begrip van het vraagstuk en minder voor het komen tot oplossingen. Een afgebakend onderwerp en een concrete vraagstelling maken het achteraf eenvoudiger om de adviezen ambtelijk op te volgen.

5. *Betrokkenheid van de gemeenteraad vergroten*

Het initiatief voor het organiseren van burgerberaden werd genomen door de *gemeenteraad*. Door het indienen van drie moties heeft de raad het college gehouden aan haar voornemen in het coalitieakkoord om te experimenteren met deze vorm van participatie. Hoewel de raad de motor achter de burgerberaden was, toonden zij minder *betrokkenheid* bij de opvolging van de adviezen. Vooraf is door de raad geen proces voor de opvolging van de adviezen en een bijbehorend tijdpad vastgesteld.

Het vaststellen van het *mandaat* en de inhoudelijke en praktische *randvoorwaarden* voor een burgerberaad is de taak van gemeenteraad en het college van B&W. Dit vraagt van de gemeenteraad om vooraf na te denken over hoe er wordt omgegaan (overnemen, overnemen onder voorwaarden, of bespreekplicht) met de uitkomsten van een burgerberaad en volgens welk proces en tijdpad. Bij beide burgerberaden heeft de raad geen vervolgproces vastgesteld. Ook zijn de inhoudelijke en praktische kaders onvoldoende uitgewerkt. Zo was er niet duidelijk of adviezen binnen bestaand beleid moesten passen en was er vooraf geen budget gereserveerd voor de uitvoering ervan.

Bij een volgend burgerberaad is het belangrijk om meer aandacht aan dit *opdrachtgeverschap* van het burgerberaad te besteden, door raad en/of college van B&W, en hier nauwkeuriger invulling aan te geven. Op deze manier weten deelnemers wat de ruimte voor het burgerberaad is en is na afloop duidelijk hoe de opvolging eruit ziet. Het gaat dan om het vaststellen van het mandaat, tijdpad van het mandaat, en de inhoudelijke en praktische kaders waarbinnen de uitvoering van het burgerberaad plaatsvindt.

Tijdens de uitvoering van het burgerberaad is het belangrijk om de raad te informeren over de stand van zaken. Wanneer raadsleden beter geïnformeerd worden, draagt dit bij aan hun betrokkenheid en het gevoel van urgentie om de adviezen op te volgen. Ook het als toehoorder bijwonen van een bijeenkomst of een gesprek tussen deelnemers en raadsleden over het proces van het burgerberaad kan hieraan bijdragen. Na afloop van het burgerberaad kan een 'monitorgroep' van deelnemers ervoor zorgen dat de burgerberaad-adviezen op de radar blijven van de gemeenteraad, evenals op die van het college van B&W en ambtenaren (Lokale Democratie, 2024).

6. *Geleerde lessen ontsluiten voor organisatoren van volgende burgerberaden*

Het burgerberaad is een complexe vorm van participatie, en een van de vele instrumenten die de gemeente ter beschikking heeft. De ervaring met burgerberaden zal zich binnen de gemeente concentreren bij participatieprofessionals. Door te *evalueren* wordt bijgedragen aan het leren over burgerberaden. Door de lessen die worden opgedaan vast te leggen, kan deze kennis beter worden ontsloten voor ambtenaren die betrokken zijn bij de organisatie van een volgend burgerberaad. Het [Evaluatiekader Lokale Burgerberaden](#) kan helpen bij het gestructureerd leren van burgerberaden (Bleijenberg & Jacobs, 2025).

Literatuurlijst

Bleijenberg, C.E., & Jacobs, K. (2025). *Evaluatiekader Lokale Burgerberaden*. Vereniging van Nederlandse

Gemeenten & het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. https://lokale-democratie.nl/files/view/70f989af-9c3c-488f-a477-49a22fcaafc4/ld_evaluatiekader-interactief.pdf

Bleijenberg, C.E., & Meijer, L. (2024). *Evaluatieonderzoek G1000Zuid-Holland 2023*. De Haagse

Hogeschool.

https://www.dehaagsehogeschool.nl/sites/hhs/files/documents/Evaluatierapport%20G1000burgerberaad%20Zuid-Holland_2024_BleijenbergMeijer.pdf

Bureau Burgerberaad. (2024, 25 november). *Sleutelfactoren voor succesvolle opvolging: Nationaal*

Burgerberaad Klimaat. <https://open.overheid.nl/documenten/4e9a2374-4df5-415d-9be3-7dbd3f230cf2/file>

De Groot, G., Knoester, B., Van Wijk, E., & Koetsenruijter, R. (2025, 30 januari). Doorwerking van adviezen:

vroegtijdig organiseren van commitment is de sleutel. *Kennisknooppunt Participatie*. Geraadpleegd op 30 juni 2025, van <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/onderzoek/leernetwerk-burgerberaden/blogs-leernetwerk/2979169.aspx?t=Doorwerking-van-adviezen-vroegtijdig-organiseren-van-commitment-is-de-sleutel>

Font, J., Smith, G., Galais, C., & Alarcon, P. A. U. (2018). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, 57(3), 615-636.

Gemeente Den Haag. (2014). *Vertrouwen op Haagse Kracht: Coalitieakkoord 2014 – 2018 D66, PvdA, HSP,*

VVD en CDA. Verkregen van <https://financien.denhaag.nl/assets/docs/coalitieakkoord2014.pdf>

Gemeente Den Haag. (2018). *Den Haag, stad van kansen en ambities: Coalitieakkoord 2018 – 2022*.

Verkregen van <https://www.kansenvoorwest2.nl/files/ris299794-coalitieakkoord-2018-2022.pdf>

Gemeente Den Haag. (2019). *Samen voor de stad: Coalitieakkoord 2019 – 2022*. Verkregen van

<https://kvw3.kansenvoorwest.nl/files/bijlage-samen-voor-de-stad-coalitieakkoord-2019-2022.pdf>

Gemeente Den Haag. (2022). *Coalitieakkoord Den Haag 2022-2026: 'Voor een stad die tegen een stootje*

kan'. Verkregen van https://www.wvbn.nl/wp-content/uploads/2022/09/Coalitieakkoord_2022_2026_T.pdf

- Gemeente Den Haag. (2023a, juni). *Collegereactie bij adviezen burgerberaden: Burgerberaden Statenkwartier en Laakkwartier & Spoorwijk*. Verkregen van <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/12991968/1#search=%22RIS316075%22>
- Gemeente Den Haag. (2023b, 11 juli). *Burgerberaden – collegereactie*. Verkregen van <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/12952705/2#search=%22Burgerberaden%20%20collegereactie%22>
- Gemeente Den Haag. (2023c). *Haags akkoord: 2023 -2026*. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/13258506/3>
- Gemeente Den Haag. (2024, maart). *Voortgang opvolging adviezen burgerberaden. Aanvullend op collegereactie zomer 2023: Burgerberaden Statenkwartier en Laakkwartier & Spoorwijk*. Verkregen van <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/14103406/1#search=%22RIS318615%22>
- GroenLinks Den Haag. (2022). *Ons plan voor een eerlijk, gelijk en kansrijk Den Haag: Verkiezingsprogramma Groenlinks Den Haag 2022-2026*. [GroenLinks Den Haag Verkiezingsprogramma 2022 - 2026.pdf](#)
- GroenLinks, D66, Partij voor de Dieren. (2021, 14 juli). *Laat onze bewoners zelf beslissen: organiseer een burgerberaad over de energietransitie in twee Haagse wijken!* (RIS309649) [Motie]. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10760789/1#search=%22RIS309649%22>
- Haagse Stadspartij. (2024a, 25 januari). *Betrek de stad bij aanbevelingen burgerberaden* (RIS317874) [Motie]. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/13755600/1#search=%22Betrek%20de%20stad%20bij%20aanbevelingen%20burgerberaden%22>
- Haagse Stadspartij. (2024b, 25 januari). *Stel een budget in voor uitvoer aanbevelingen burgerberaad* (RIS317875) [Motie]. https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/13755623/3?connection_type=17&connection_id=10238963
- Haagse Stadspartij. (2024c, 25 januari). *Zet onderzoek voort burgerberaden* (RIS317876) [Motie]. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/13742742/1#search=%22%20Zet%20onderzoek%20voort%20burgerberaden%22>
- Lokale Democratie. (2024, oktober). *Handreiking Burgerberaden: VNG/BZK pilot burgerfora*. Vereniging van

Nederlandse Gemeenten & het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

https://lokale-democratie.nl/file/download/0c8a0af3-afcf-4a08-9f32-9b059c3752df/handreiking-burgerberaden_okt-2024-v2.pdf

Michels, A., & Binnema, H. (2019). Assessing the Impact of Deliberative Democratic Initiatives at the Local Level: A Framework for Analysis. *Administration & Society*, 51(5), 749-769.

<https://doi.org/10.1177/0095399718760588>

Van Viersen, J., Bleijenberg, C., & Renes, R. J. (2023). *Evaluatie burgerberaden energietransitie Den Haag 2022*. De Haagse Hogeschool.

https://www.dehaagsehogeschool.nl/sites/hhs/files/documents/Definitief%20Onderzoeksrapport%20Burgerberaden%20Den%20Haag_27032023-compressed.pdf

Bijlage A: Interviews

Interviewnummer	Functie respondent(en)	Datum
1	Participatieprofessional 1	4 september 2024
2	Beleidsmedewerker 1 en 2	25 september 2024
3	Participatieprofessional 2	25 september 2024