



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Burgerberaad voor iedereen: Een onderzoek naar hoe moeilijk bereikbare groepen te betrekken zijn in burgerberaden**

Jobse, Floortje

### **Citation**

Jobse, F. (2024). *Burgerberaad voor iedereen: Een onderzoek naar hoe moeilijk bereikbare groepen te betrekken zijn in burgerberaden*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728177>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit  
Leiden

## **Burgerberaad voor iedereen**

Een onderzoek naar hoe moeilijk bereikbare groepen te betrekken zijn in  
burgerberaden

Masterscriptie Floortje Jobse

Faculteit Governance and Global Affairs

Master Management van de Publieke Sector

Scriptiebegeleider: Dr. E. Aizenberg

Inleverdatum: 5 januari 2024

Woorden: 9956

## **Samenvatting**

Het burgerberaad is een aan populariteit toenemende participatietool in Nederland, waarbij een lotingsmechanisme voor deelnemers ervoor moet zorgen dat diverse sociale groepen gehoord worden. Doordat deelname niet verplicht is, vindt er zelfselectie onder de participanten plaats en in praktijk blijken jongeren, mensen met een migratieachtergrond, praktisch opgeleiden en mensen met weinig vertrouwen in de overheid minder te participeren. In deze scriptie is daarom onderzocht tegen welke obstakels deze moeilijk bereikbare groepen aanlopen en hoe deze drempels weg te nemen zijn door de visie van buurtwerkers en sleutelpersonen in de wijk centraal te zetten. Een analyse middels het CLEAR framework, een diagnostische tool die de drempels tot participatie samenvat en manieren om hiermee om te gaan, laat zien op welke manieren moeilijk bereikbare groepen te betrekken zijn. Hierbij staat centraal dat een persoonlijke manier van deelnemers uitnodigen verschillende drempels kan verminderen. Een factor die niet in het CLEAR framework opgenomen is, maar in de interviews naar voren komt, is het belang van diversiteit binnen organisaties. Dit zorgt voor nieuwe communicatieroutes naar doelgroepen, de verwachting beter begrepen en gehoord te worden en legt impliciete uitsluitingsmechanismen voor andere sociale groepen bloot.

## Voorwoord

De afgelopen maanden heb ik deze scriptie geschreven ter afsluiting van de master Management van de Publieke Sector. Deze scriptie was niet tot stand gekomen zonder de medewerking van de mensen om mij heen. Ten eerste zou ik graag alle buurtwerkers en sleutelpersonen in de wijk bedanken die tijd hebben vrijgemaakt om uitgebreid met mij in gesprek te gaan en hun kennis met me te delen. Niet alleen waren deze gesprekken essentieel voor de totstandkoming van mijn scriptie, ook hebben deze gesprekken me vaak persoonlijk geïnspireerd. Het is bijzonder om te zien dat er veel mensen zijn met een groot hart voor de buurt en die zich continu inzetten om het een fijne plek voor iedereen te maken. Daarnaast zou ik graag mijn vrienden en familieleden bedanken die de moeite hebben genomen om mijn scriptie door te lezen en van feedback te voorzien. Jet, Vincent, Anneke en Vita jullie feedback heeft me geholpen om kritisch naar mijn eigen werk te kijken en om tot het einde gemotiveerd te blijven.

Ik zou Jorrit Boomgaardt en Sanne Kuyper graag in het bijzonder bedanken. Jorrit Boomgaardt, met wie ik tijdens mijn stageperiode bij Combiwel Buurtwerk kennis heb gemaakt, heeft zijn netwerk voor me opengesteld en me aan waardevolle contacten in de buurt geholpen. Daarnaast heeft hij uitgebreid de tijd genomen om met mij in gesprek te gaan over de voortgang van mijn onderzoek, eventuele drempels waar ik tegenaan liep en mijn persoonlijke ambities. Sanne Kuyper heeft het mogelijk gemaakt dat ik aanwezig kon zijn bij de tweede sessie van het burgerberaad in Haarlem en heeft vervolgens de tijd genomen om het proces en alle overwegingen daarin verder toe te lichten. Ten slotte zou ik graag mijn scriptiebegeleider Ellis Aizenberg bedanken voor de feedback en fijne gesprekken die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de scriptie en de tweede lezer voor het lezen en beoordelen van mijn scriptie.

## Inhoudsopgave

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 1. Inleiding                     | p. 4  |
| 2. Theoretisch kader             | p. 6  |
| 2.1 Ongekende belangen           | p. 6  |
| 2.2 Burgerparticipatie           | p. 7  |
| 2.3 Het burgerberaad             | p. 8  |
| 2.4 Inclusie                     | p. 8  |
| 2.5 Het CLEAR framework          | p. 10 |
| 3. Methodologie                  | p. 12 |
| 3.1 Methode en data-analyse      | p. 12 |
| 3.2 Kwaliteitscriteria onderzoek | p. 13 |
| 4. Analyse                       | p. 14 |
| 4.1 Can do                       | p. 15 |
| 4.2 Like to                      | p. 17 |
| 4.3 Enabled to                   | p. 18 |
| 4.4 Asked to                     | p. 19 |
| 4.5 Responded to                 | p. 21 |
| 4.6 Overige factoren             | p. 23 |
| 4.6.1 Diverse organisatie        | p. 23 |
| 4.6.2 Tijd, geld en energie      | p. 24 |
| 5. Conclusie                     | p. 25 |
| 6. Discussie                     | p. 27 |
| 7. Literatuurlijst               | p. 29 |
| 8. Bijlagen                      | p. 33 |

## 1. Inleiding

Op 25 november 2023 komen honderdtwintig inwoners uit Haarlem bij elkaar tijdens de tweede sessie van het burgerberaad. Dit burgerberaad moet resulteren in een advies over hoe gemeente Haarlem haar burgers kan helpen om CO<sub>2</sub>-uitstoot te reduceren. De aanwezige burgers zijn geselecteerd door middel van loting (Gemeente Haarlem, 2023a). Er zijn zestien duizend brieven verzonden naar een groep inwoners van Haarlem, waarna 650 personen zich hebben aangemeld. Uit deze 650 aanmeldingen is er vervolgens een selectie van honderdtwintig deelnemers gemaakt waarbij getracht is het burgerberaad representatief aan de bevolking van Haarlem te maken (Van der Putten, 2023). De organisatie van het burgerberaad heeft verschillende maatregelen genomen om de bijeenkomsten toegankelijk te maken voor iedere inwoner. Zo zijn er twee tolken aanwezig voor de Engelssprekende deelnemers en is er een stille ruimte voor personen die bijvoorbeeld sneller overprikkeld of slechthorend zijn (Gemeente Haarlem, 2023b; Bijlage D). Wat betreft leeftijd lijkt de organisatie erin geslaagd een doorsnede van de bevolking bij elkaar te brengen: de jongste deelnemer is zestien jaar en de oudste vierentachtig. Daarentegen viel het lokale media op dat er weinig mensen met een migratieachtergrond aanwezig zijn, terwijl een derde van de Haarlemmers een migratieachtergrond heeft (Van der Putten, 2023; Gemeente Haarlem, 2023c).

Burgerberaden zijn een instrument om de invloed van burgers op beleid te vergroten (Hendriks et al., 2021). Het vergroten van de invloed van burgers is belangrijk aangezien de academische literatuur aantoont dat de overheid doorgaans niet even responsief is naar alle belangen in de samenleving bij het maken van beleid (Drutman & Mahoney, 2017; Alemanno, 2020). Ongekende belangen zijn latente belangen die buiten het zicht van het openbaar bestuur, de politiek en samenleving blijven, omdat ze buiten het systeem van gegarandeerde toegang vallen (Braun, 2016). Het zijn vaak de collectieve belangen die zich moeilijker weten te organiseren en daarom ongekend zijn. Ongekende belangen zijn schadelijk voor de democratische rechtsstaat en de legitimiteit van beleid (Braun, 2022). Het merendeel van de Nederlanders heeft geen vertrouwen in de regering en 42% geeft aan dat zij het idee hebben dat de landelijke politiek weinig aandacht heeft voor wat zij denken of belangrijk vinden (Den Ridder et al., 2023). Het vergroten van inspraak en zeggenschap kan eraan bijdragen dat de overheid meer rekening houdt met de visie en voorkeuren van burgers. Dit kan leiden tot responsiever beleid en daarmee tot meer vertrouwen in de overheid (De Bruijn et al., 2023).

Het burgerberaad is een relatief nieuwe participatietool in Nederland. Het burgerberaad is een intensieve vorm van burgerparticipatie, waarbij een door loting geselecteerde groep burgers beslissingen neemt of adviezen uitbrengt over een complex maatschappelijk vraagstuk.

Burgers worden zo bij maatschappelijke vraagstukken betrokken en krijgen een actieve stem bij het maken van een beleidskeuze (Postma et al., 2022). Loting is een centraal aspect van het burgerberaad en moet bijdragen aan de representativiteit: de mate waarin de samenstelling van de deelnemers een afspiegeling is van de bredere bevolking (Jacobs, 2021). Hiermee tracht het burgerberaad te voorkomen dat uitsluitend de zogenoemde ‘participatie-elite’ deelneemt. Dit is een selecte groep mensen die de middelen en motivatie heeft om deel te nemen aan participatietrajecten en daardoor vaker aanwezig is. Participatie in het burgerberaad is echter niet verplicht, waardoor er, ondanks het lotingsmechanisme, een vorm van zelfselectie onder de deelnemers plaatsvindt (Jacobs, 2021). Een verkennend onderzoek naar de visie van burgers op burgerberaden toont aan dat, hoewel burgers de participatietool steunen, de welwillendheid om zelf mee te doen laag en selectief is (Den Ridder et al., 2021). Personen met een migratieachtergrond, jongeren, praktisch opgeleiden en mensen met minder politiek vertrouwen zijn minder geneigd om mee te doen aan burgerberaden (Brenninkmeijer, 2021). Dit is ook in praktijk te zien. Zo was bij het mini-burgerberaad, dat in november 2021 in Amsterdam gehouden werd, 88 procent van de deelnemers hoogopgeleid en was de respons uit de cultureel diverse en armere wijken lager dan gemiddeld (Postma et al., 2022).

Ondanks dat organisatoren van burgerberaden erkennen dat het belangrijk is om een representatieve deelnemersgroep te hebben, is het een uitdaging om deze bij elkaar te brengen. Er moet daarom meer ervaring en kennis worden opgedaan met de wijze en intensiteit van uitnodigen (Brenninkmeijer, 2021). Organisatoren hebben tot nu toe uiteenlopende manieren geprobeerd. Zo werden er bij het burgerberaad in Haarlem meer uitnodigingen gestuurd naar personen in wijken waar de participatiegraad doorgaans lager ligt, is er in 2015 in Amsterdam gewerkt met ambassadeurs en zijn er in Arnhem ‘wild cards’ uitgedeeld aan slecht vertegenwoordigde groepen. Daarnaast wordt het werken met sleutelfiguren, buurtwerkers en lokale organisaties genoemd als methode om moeilijk bereikbare groepen te betrekken in burgerberaden (Binnema & Michels, 2016; Smets & Vlind, 2016). Het is echter onbekend hoe buurtwerkers en sleutelpersonen in de wijk hier zelf over denken. Daarom staat in dit onderzoek de vraag centraal: *Welke factoren maken dat belemmeringen tot participatie in het burgerberaad die moeilijk bereikbare groepen ervaren verminderd worden volgens buurtwerkers en sleutelpersonen in de wijk ?*

In de volgende sectie wordt er een theoretisch kader uiteengezet, waarbij er wordt ingegaan op ongekende belangen, burgerparticipatie, burgerberaden en inclusie. Daarnaast wordt het CLEAR framework gepresenteerd, een diagnostische tool die diepgaand inzicht biedt in de factoren die burgerparticipatie verhinderen en hoe hiermee om te gaan (Lowndes et al.,

2006). Vervolgens worden de methoden en manieren van data-analyse toegelicht die in het onderzoek gebruikt zijn. Daarbij wordt er ingegaan op de kwaliteitseisen van het onderzoek. Hierna worden de bevindingen middels het CLEAR framework geanalyseerd. Afsluitend volgen een conclusie en een discussie waarin enkele tekortkomingen van het onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek besproken worden.

## **2. Theoretisch kader**

### **2.1 Ongekende belangen**

De academische literatuur toont aan dat de overheid niet even responsief is naar alle belangen in de samenleving en dat specifieke deelbelangen van bedrijven overheersen in beleidsvorming (Drutman & Mahoney, 2017; Alemanno, 2020). Nederland staat bekend om het poldermodel, waarbij er niet-parlementaire betrokkenheid van georganiseerde belangen plaatsvindt bij zowel de beleidsvorming als de uitvoering (Braun, 2016). Het representativiteitsbeginsel dat hieraan ten grondslag ligt, veronderstelt een goede verbinding tussen belangenaggregatie (of alle relevante belangen gemobiliseerd worden) en belangenarticulatie (of alle relevante belangen verwoord worden in politiek-bestuurlijke inbreng). Idealiter zijn belangenorganisaties daarmee zogenoemde ‘*transmission belts*’, waarbij ze enerzijds in contact staan met hun achterban en anderzijds de organisatorische capaciteit hebben om de belangen van de achterban richting de politiek en beleidsmakers te communiceren. In praktijk blijkt slechts een deel van de belangenorganisaties deze twee dimensies goed uit te oefenen (Albareda, 2018). Ongekende belangen zijn latente belangen die buiten het zicht van het openbaar bestuur, de politiek en de samenleving blijven, omdat ze buiten het systeem van gegarandeerde toegang vallen (Braun, 2016).

Maatschappelijke organisaties weten zich doorgaans moeilijker te organiseren, waardoor de collectieve belangen minder zichtbaar voor politiek en bestuur zijn (Braun, 2022). De maatschappelijke democratie, waarbij de maatschappelijke organisaties een effectieve schakel tussen het openbaar bestuur en de samenleving zijn en burgers in alle hoedanigheden vertegenwoordigd zijn in de politiek-bestuurlijke besluitvorming, is daarmee ontoereikend (Braun, 2021). Hierdoor is er sprake van ongelijke beïnvloeding van politieke besluitvorming, wat vragen oproept over de legitimiteit van beleid (Braun, 2022). Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat het merendeel van de burgers geen vertrouwen heeft in de overheid en dat 42% van de bevolking vindt dat de landelijke politiek niet luistert naar mensen zoals zij (Den Ridder et al., 2023). Het openbaar bestuur moet zich daarom actief inzetten om ongekende belangen zichtbaar te maken en af te wegen. Het vergroten van zeggenschap,



inspraak en invloed van burgers kan leiden tot responsiever beleid en daarmee bijdragen aan het herstel in vertrouwen richting de overheid (De Bruijn et al., 2023; Braun, 2022).

## **2.2 Burgerparticipatie**

Om de belangen van burgers meer weerklank te laten krijgen in politieke besluitvorming, organiseert de overheid participatietrajecten. In de academische literatuur komt naar voren dat burgerparticipatie enkele belangrijke functies heeft. Burgerparticipatie biedt personen die traditioneel weinig politieke invloed hebben, de kans direct invloed uit te oefenen op het beleidsproces. Verondersteld wordt dat dit leidt tot rechtvaardigere beleidsuitkomsten en meer toegang tot publieke goederen voor gemarginaliseerde groepen in de maatschappij (Arnstein, 1969). Daarnaast wordt beredeneerd dat burgerparticipatie belangrijke neveneffecten heeft. Zo leidt de directe betrokkenheid van burgers tot een groter vertrouwen in het kunnen beïnvloeden van beleid (*political efficacy*) (Lupien, 2018). Daarbij wordt de kennis en veelzijdigheid aan perspectieven in de samenleving benut, wat leidt tot innovatievere, intelligentere en robuustere beleidsoplossingen (Smets & Vlind, 2016). Tevens wordt verondersteld dat het betrekken van belanghebbenden in een vroeg stadium van het beleidsproces de legitimiteit van beleid vergroot (De Graaf et al., 2015).

Een participatietraject moet zorgvuldig ingericht worden voordat het maatschappelijke waarde kan opleveren. Arnstein (1969) stelt dat er doorgaans te weinig wordt nagedacht over hoe een participatietraject ingericht wordt. Er is een verschil tussen echte participatie, waarbij burgers een deel van de beslissingsbevoegdheid hebben gekregen, en schijnparticipatie. Participatie zonder de herverdeling van macht is volgens Arnstein betekenisloos en houdt de status quo in stand. Fung (2006) wijst er echter op dat naast de beslissingsbevoegdheid ook de communicatie en de selectie van deelnemers van belang zijn. Bij open vormen van participatie vindt er bijvoorbeeld zelfselectie van participanten plaats en ontstaat er een niet-representatieve groep aanwezigen. Personen die vermogend en hoogopgeleid zijn en personen met een uitgesproken mening, de zogenoemde ‘participatie-elite’, zijn vaker aanwezig (Fung, 2006; Jacobs, 2021). Een gesloten vorm, waarbij burgers bijvoorbeeld geloot of persoonlijk geselecteerd worden, leidt ertoe dat minder gehoorde groepen betrokken raken. Dit maakt beleid rechtvaardiger en vergroot de legitimiteit. Het is dus belangrijk om het doel van het participatietraject voor ogen te houden bij het design van een participatietool (Bobbio, 2019). Wanneer een participatietraject onzorgvuldig ingericht wordt, kan dit averechtse effecten hebben en de bestaande machtsrelaties in stand houden (Glimmerveen et al., 2022).

### **2.3 Het burgerberaad**

Het burgerberaad, tevens burgerfora genoemd, is een relatief nieuwe, maar aan populariteit toenemende participatietool in Nederland (Postma et al., 2022). Burgerberaden worden vaak ingezet voor complexe maatschappelijke problemen waar de samenleving en de politiek nog geen antwoord op gevonden hebben, zogenoemde ‘*wicked problems*’ (Rittel & Webber, 1973; Postma et al., 2022). Zo werden er de afgelopen jaren onder andere burgerberaden gehouden over het klimaat, de energietransitie en de woningcrisis (Netwerk Burgerberaad, 2022). Daarbij wordt het burgerberaad enerzijds gezien als correctief voor de verkiezingen, waarbij partijpolitieke belangen overheersen, en anderzijds als correctief voor referenda die breuklijnen in de maatschappij uitvergrooten (Hendriks, 2021). Het burgerberaad beoogt daarmee tegenwicht te geven aan het cynisme van de kiezer tegenover de politiek (Michels, 2021).

De twee kerneigenschappen van burgerberaden zijn de loting van deelnemers vooraf en het proces van deliberatie gedurende het burgerberaad (Pow et al., 2020). Het burgerberaad begint wanneer er een vraag bij burgers wordt neergelegd en de politiek het beraad een duidelijk mandaat geeft. Via loting wordt er in twee rondes een groep van honderd tot honderdvijftig burgers geselecteerd voor deelname. In de eerste ronde worden burgers meestal middels een brief uitgenodigd om te participeren, waarna er in de tweede ronde een selectie gemaakt wordt op basis van de demografische kenmerken van personen die zich aangemeld hebben (Bureau Burgerberaad, z.d.). Het idee achter loting is dat dit een representatief ‘minipubliek’ oplevert waarbij iedere burger een gelijke kans heeft geselecteerd te worden (Hendriks, 2021). De uitwisseling van ideeën tijdens het burgerberaad verloopt via een proces van deliberatie, waarbij informatie van experts en belanghebbenden, gefaciliteerde groepsdiscussies en reflectie onder deelnemers leiden tot een weloverwogen besluit of advies (Pow et al., 2020). Wanneer het proces is afgerond, wordt er een monitorgroep ingesteld, die in de gaten houdt of de aanbevelingen daadwerkelijk worden overgenomen. Het gehele proces moet daarbij openbaar te volgen zijn zodat dit transparant is voor het bredere publiek (Bureau Burgerberaad, z.d.). Tevens wordt het bieden van een kleine vergoeding, kinderopvang en vervoer noodzakelijk geacht om deelname mogelijk te maken (Jacobs, 2021).

### **2.4 Inclusie**

Het is belangrijk dat een burgerberaad inclusief is (Brenninkmeijer, 2021). Inclusiviteit tijdens participatietrajecten kent twee aspecten: (1) inclusieve aanwezigheid, waarbij centraal staat dat alle relevante sociale groepen vertegenwoordigd zijn en (2) inclusieve stemgeluiden gedurende het proces, waarbij alle sociale groepen daadwerkelijk gehoord worden (Smith, 2009). Dit

onderzoek heeft als centrale vraag welke factoren ertoe leiden dat moeilijk bereikbare groepen betrokken raken en richt zich daarmee op inclusieve aanwezigheid. Erkend wordt dat descriptieve representatie, de mate waarin iemand op demografische of sociale karakteristieken (zoals etniciteit, gender of buurt) overeenkomt met de vertegenwoordiging, niet gelijk staat aan substantieve representatie, oftewel de mate waarin iemand zijn visie en mening vertolkt ziet door de vertegenwoordiging. Verscheidene studies naar representatie laten echter zien dat er een link is tussen descriptieve en substantieve representatie, aangezien de aanwezigheid van eerder gemarginaliseerde groepen ertoe leidt dat hun belangen eerder onder de aandacht komen (Hahn, 2022). Daarbij is descriptieve representatie belangrijk voor symbolische representatie, het idee gerepresenteerd te zijn, wat leidt tot een gevoel van procedurele rechtvaardigheid en legitimiteit van besluitvorming (Hayes & Hibbing, 2017).

Ondanks het lotingsmechanisme is dezelfde participatie-elite die in andere burgerparticipatietools aanwezig zijn, ook in burgerberaden oververtegenwoordigd (Binnema & Michels, 2016). Jongeren, praktisch opgeleiden, personen met een migratieachtergrond en personen die de overheid wantrouwen participeren minder vaak dan hoogopgeleide, welvarende mensen (Den Ridder et al., 2021; Brenninkmeijer, 2021). Uit verkennend onderzoek blijkt dat een meerderheid van de burgers (63%) het idee van burgerberaden steunt, maar dat de welwillendheid om zelf te participeren laag ligt (Den Ridder et al., 2021). Zo was bij het mini-burgerberaad, dat in november 2021 in Amsterdam gehouden werd, 88 procent van de deelnemers hoogopgeleid en was de respons uit de cultureel diverse en armere wijken lager dan gemiddeld (Postma et al., 2022). Doordat de deelname aan het burgerberaad niet verplicht is, zijn de deelnemers in praktijk dus weinig representatief voor de bredere bevolking.

In de literatuur zijn er enkele onderliggende mechanismen aan te wijzen die ervoor zorgen dat sommige sociale groepen minder participeren. Ten eerste hebben moeilijk bereikbare groepen niet altijd de sociaaleconomische positie om te kunnen participeren: zij hebben geen tijd, geld of mentale ruimte om te participeren (Smith, 2009). Ten tweede twifelen deze groepen of hun participatie daadwerkelijk verschil maakt (Glimmerveen et al., 2022). Zij hebben niet het gevoel ertoe te doen of het vertrouwen dat politici iets met de uitkomst van het participatietraject doen (Cornwall, 2017; Jacquet, 2017). Daarnaast stellen Smets en Vlind (2016) dat participatietrajecten impliciete waarden hanteren waar deelnemers zich naar moeten gedragen. Er wordt binnen burgerberaden verondersteld dat de deelnemers communicatieve vaardigheden hebben en de moed om zich kwetsbaar op te stellen. Personen met een gebrek aan zelfvertrouwen, inhoudelijke kennis, politieke vaardigheden en de communicatievaardigheden om hun zorgen, argumenten en overtuigingen publiek te uiten

zullen minder geneigd zijn te participeren (Michels, 2011; Den Ridder et al., 2021). Meer praktische factoren om niet te participeren in een burgerberaad zijn geen interesse in het thema en de dag waarop het georganiseerd wordt. Zo zijn burgers meer geneigd mee te doen aan een burgerberaad over klimaat of immigratie, dan bijvoorbeeld over democratische vernieuwing (Den Ridder et al., 2021).

Het inzetten van buurtwerkers of lokale maatschappelijke organisaties wordt om verschillende redenen gesuggereerd als methode om diversiteit te bewerkstelligen. Ten eerste kunnen maatschappelijke professionals die direct in contact met hun achterban staan, en met wie zij een vertrouwensband opgebouwd hebben, hun achterban persoonlijk uitnodigen (Smith, 2009). Directe activatie geeft moeilijk bereikbare groepen het gevoel dat hun participatie waardevol en legitiem is (Lupien, 2018). Ten tweede kunnen maatschappelijke organisaties middels discussies en trainingen helpen bij het ontwikkelen van competenties die belangrijk zijn bij participatie, zoals communicatie- en cognitieve vaardigheden (Bloemraad & Terriquez, 2016). Dit kan gemarginaliseerde personen het nodige zelfvertrouwen geven om te participeren. Daarbij kunnen buurtorganisaties ondersteunen bij het creëren van promotiemateriaal dat zich focust op minderheden en het adresseren van grieven voorafgaand aan participatie (Lupien, 2018; Postma et al., 2022). Deze organisaties kunnen tevens inzicht geven in andere drempels en gevoeligheden. Zo bleek de Heineken Experience, een brouwerij te midden van Amsterdam, voor moslims een obstakel om naar het burgerberaad te komen omdat deze locatie symbool staat voor alcoholgebruik, wat botst met hun religieuze overtuigingen (Smets & Vlind, 2016).

## **2.5 Het CLEAR framework**

De genoemde belemmerende factoren van participatie en de manieren waarop buurtwerkers en sleutelpersonen deze kunnen mitigeren, weerspiegelen het CLEAR framework (*Can do, Like to, Enabled to, Asked to, Responded to*) (Tabel 1). Het CLEAR framework is een diagnostische tool die de factoren die burgerparticipatie bevorderen uitlicht en de maatregelen die genomen kunnen worden om eventuele obstakels weg te nemen (Lowndes et al., 2006). Allereerst is het belangrijk dat burgers kunnen participeren (*Can do*). Dit verwijst naar de sociaaleconomische factoren, zoals het hebben van de vaardigheden en middelen om te participeren. Deze factoren zijn traditioneel meer aanwezig onder de hoogopgeleide bevolking, maar publieke- en maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol in het bijbrengen van deze vaardigheden bij andere sociale groepen. Ten tweede moeten burgers participeren leuk vinden (*Like to*). Deelnemers moeten het idee hebben onderdeel te zijn van een sociale- of politieke gemeenschap. Deze factor is lastig om te manipuleren, maar inzicht in de lokale loyaliteiten en

identiteit maken het mogelijk aanspraak te doen op de entiteit waar burgers zich onderdeel van voelen. Ten derde is het bevorderlijk burgers te activeren via groepen en organisaties in plaats van individueel (*Enabled to*). Bestaande netwerken kunnen participatie aanmoedigen en een communicatieroute zijn van beleidsmakers naar deelnemers. Daarnaast moeten burgers gevraagd worden te participeren (*Asked to*). De manier waarop burgers gevraagd worden, in welke vorm en door wie, bepaalt hun welwillendheid te participeren. Ten slotte is het belangrijk dat burgers het vertrouwen hebben dat ze op duurzame basis bijdragen en hun betrokkenheid een verschil maakt (*Responded to*). De eerdere ervaring in participatietrajecten en de mate waarin ze daarop feedback krijgen is daarbij belangrijk (Lowndes et al., 2006).

| Key factor   | How it works  | Policy targets   |
|--------------|---|--|
| Can do       | The individual resources that people have to mobilise and organise (speaking, writing and technical skills, and the confidence to use them) make a difference | Capacity building, training and support of volunteers, mentoring, leadership development                           |
| Like to      | To commit to participation requires an identification with the public entity that is the focus of engagement  | Civil renewal, citizenship, community development, neighbourhood governance, social capital                        |
| Enabled to   | The civic infrastructure of groups and umbrella organisations makes a difference because it creates or blocks an opportunity structure for participation      | Investing in civic infrastructure and community networks, improving channels of communication via compacts         |
| Asked to     | Mobilising people into participation by asking for their input can make a big difference  | Public participation schemes that are diverse and reflexive  |
| Responded to | When asked people say they will participate if they are listened to (not necessarily agreed with) and able to see a response                                  | A public policy system that shows a capacity to respond – through specific outcomes, ongoing learning and feedback |

Tabel 1. *Opmerking*. Overgenomen uit “Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework” door Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G., 2006, *Social Policy & Society*, p. 286. Copyright 2016.

De verwachting is dat de factoren geïdentificeerd in het CLEAR framework eveneens belangrijk zijn bij burgerberaden, aangezien deze overeenkomen met eerder benoemde drempels tot participatie in burgerberaden. Het bereiken van alle relevante sociale groepen blijft echter een uitdaging, zeker bij een veeleisende vorm van burgerparticipatie zoals het burgerberaad, waarbij de respons normaliter slechts tussen de 2% en 5% ligt (Brennkmeijer, 2021). De tussenpositie van buurtwerkers en sleutelpersonen bleek in eerder wetenschappelijk onderzoek waardevol in het verkrijgen van diversiteit (Tonkens & Verhoeven, 2019). Daarnaast wordt het inzetten van deze organisaties vaker toegepast bij het burgerberaad (Binnema &

Michels, 2016). Er is echter weinig bekend over hoe buurtwerkers en sleutelpersonen in de wijk hier zelf tegenaan kijken. Dit onderzoek tracht daarom meer inzicht te bieden in hoe moeilijk bereikbare groepen in de samenleving betrokken raken bij burgerberaden door de visie van buurtwerkers en sleutelpersonen in de wijk centraal te zetten middels de vraag: *Welke factoren maken dat belemmeringen tot participatie in het burgerberaad die moeilijk bereikbare groepen ervaren verminderd worden volgens buurtwerkers en sleutelpersonen in de wijk?*

### **3. Methodologie**

#### **3.1 Methode en data-analyse**

Voorafgaand aan het onderzoek heeft er een vooronderzoek plaatsgevonden om beter inzicht te krijgen in het buurtwerk en het burgerberaad. Dit vooronderzoek bestond uit literatuuronderzoek, het bijwonen van de tweede bijeenkomst van het burgerberaad in Haarlem, een locatiebezoek bij Buurthuis van der Pek en vier oriënterende gesprekken (Bijlage C). Het vooronderzoek bood meer inzicht in het buurtwerk, de overwegingen tijdens het organiseren van burgerberaden en de visie van organisatoren op representativiteit. De oriënterende gesprekken waren daarnaast een mogelijkheid om de interviewvragen uit te testen om op basis daarvan de *topic guide* die tijdens de interviews gebruikt is verder aan te scherpen (Bijlage A). Verder waren deze gesprekken nuttig voor het vinden van respondenten die benaderd zijn voor het onderzoek.

De analyse is gebaseerd op achttien semigestructureerde interviews met buurtwerkers en sleutelfiguren in de Amsterdam (Bijlage E). Er is gekozen voor de doelgroep buurtwerkers omdat zij direct in contact staan met uiteenlopende groepen in de wijk en het een onderdeel van hun takenpakket is om de kwaliteit van de buurt te verbeteren door mensen te stimuleren en te activeren om mee te doen (Smart, 2007). In eerder onderzoek bleken buurtwerkers en sleutelfiguren in de wijk daarbij succesvol in het tegengaan van ongelijkheid in representatie in buurtinitiatieven (Tonkens & Verhoeven, 2019). Naast buurtwerkers zijn ook sleutelfiguren geïnterviewd, omdat dit gunstig is voor de heterogeniteit van respondenten, wat bijdraagt aan het opbouwen van kennis (Mortelmans, 2018). Na het houden van achttien interviews trad er datasaturatie op, waarbij er geen nieuwe informatie meer naar voren kwam die zorgde voor wijzigingen in het codeerschema en waarbij de gevonden relaties gevalideerd werden, en is er overgegaan op het grondig analyseren van de data (Mortelmans, 2018).

De respondenten zijn gevonden middels *snowball sampling* en zijn allen werkzaam binnen Amsterdam. Amsterdam is met 908.000 inwoners de grootste stad van Nederland en meer dan de helft van de inwoners heeft een migratieachtergrond (CBS, 2022; OIS, 2023).

Daarnaast zijn er duidelijke verschillen te zien op het gebied van maatschappelijke- en politieke participatie tussen verschillende doelgroepen en wijken, wat het een interessante case maakt (OIS, 2019). In de eerste instantie is getracht een doelgerichte steekproef te nemen van de respondenten met gebruik van de sociale kaart van Amsterdam (GGD Amsterdam, 2023). Toen de respons echter laag bleef en uit het vooronderzoek naar voren kwam dat persoonlijke relaties belangrijk zijn binnen het buurtwerk is er overgegaan op *snowball sampling*. Dat deze methode passend is, blijkt eveneens uit onderzoek van Tonkens en Verhoeven (2019) dat aantoont dat er sprake is van een ‘*civic support paradox*’, waarbij gezien wordt dat de zichtbaarheid van buurtwerkers en sleutelpersonen afneemt, naarmate zij hun werk beter doen. De meeste buurtwerkers en sleutelpersonen die geïnterviewd zijn focussen ze zich op volwassenen, waardoor het op basis van de gevoerde gesprekken niet mogelijk is om uitspraken te doen over de doelgroep jongeren. Het interviewen van bijvoorbeeld jongerenwerkers viel vanwege de beperkte tijd buiten het bereik van het onderzoek.

De interviews zijn met toestemming van de respondenten opgenomen en getranscribeerd, waarna ze handmatig in twee rondes gecodeerd zijn in verschillende thema's (Bijlage B). De interviews zijn opgesteld middels de transcriptietool Amberscript en zijn vervolgens teruggeluisterd en handmatig verbeterd en aangevuld. Vooraf zijn enkele thema's geïdentificeerd middels de academische literatuur en opgenomen in het voorlopige codeerschema. Gedurende de gesprekken werden aanvullende thema's zichtbaar, die vervolgens aan het codeerschema zijn toegevoegd. In de tweede ronde zijn de transcripten herzien op basis van het uiteindelijke codeerschema. Ondanks dat de respondenten allen toestemming gegeven hebben hen bij naam in de scriptie te noemen, is er vanwege de vertrouwelijkheid van de data voor gekozen om ze geanonimiseerd te vernoemen (Bryman, 2016). Daarbij zijn de transcripten van de interviews alleen beschikbaar gemaakt voor beoordeling van de scriptie.

### **3.2 Kwaliteitscriteria onderzoek**

De validiteit en betrouwbaarheid van de scriptie is op verschillende manieren nagestreefd. Ten eerste gaat het bij externe validiteit om de mate waarin een studie gegeneraliseerd kan worden naar andere omstandigheden en groepen (Bryman, 2016). Hiermee is in de eerste instantie rekening gehouden door een *sampling frame* op te stellen en daaruit een veelzijdigheid aan perspectieven te selecteren. Toen de respons echter laag bleef, is overgegaan op *snowball sampling*. *Snowball sampling* kan resulteren in een bias in de steekproef, waardoor de externe validiteit van het onderzoek afneemt. Onder de respondenten zijn personen die werkzaam zijn

in Amsterdam-Noord en Amsterdam-West oververtegenwoordigd, wat tot een vertekening in de data geleid kan hebben. Daarnaast was er vanwege de beperkte opzet van het onderzoek niet de mogelijkheid om een hoeveelheid respondenten te interviewen die recht doet aan de diversiteit van de verschillende culturele- en sociale groepen in Amsterdam. De resultaten tonen daardoor uitsluitend de algehele patronen en schijnen weinig licht op culturele nuances.

Verskillende wetenschappers stellen echter dat een *case study* niet als doeleinde heeft generaliseerbare uitkomsten te ontwikkelen, maar een diepgaand begrip van de case te creëren welke vervolgens naast de theorie gelegd wordt. Bij deze vorm van analytische generalisatie wordt gekeken naar de mate waarin de case aanvullingen op de theorie oplevert. De interviewvragen en bevindingen zijn daarom voortdurend naast theorie gelegd, maar er is genoeg ruimte gelaten in de interviews voor alternatieve verklaringen en ideeën. Daarbij heeft er een constante reflectie op het CLEAR framework plaatsgevonden. Daarnaast is in de caseselectie rekening gehouden met de implicaties die deze voor het onderzoek heeft. Amsterdam wordt gezien als een typische case voor de grote steden in Nederland en dient daarmee als case die algemene patronen aantoont (Bryman, 2016).

Naast analytische validiteit zijn ook de interne validiteit en betrouwbaarheid van onderzoek belangrijk. Door de kwalitatieve aard van interviews is het gevaar dat er ruis ontstaat tussen wat respondenten bedoelen en de interpretatie van de onderzoeker, wat afbreuk doet op de interne validiteit. Door de transcripten van de gesprekken naar de respondenten toe te sturen en hen de mogelijkheid te bieden daar aanvulling op te geven, is getracht dat te verminderen. Daarnaast is er in de rapportage van het onderzoek voor gekozen om dicht bij de woordkeuze en formulering van de respondenten te blijven. Voor de betrouwbaarheid is de data ordelijk gestructureerd door alle interviews op te nemen, deze vervolgens te transcriberen en in twee rondes te coderen. Daarbij is geregistreerd welke citaten bij welk thema horen en zijn er tussendoor *mindmaps* gemaakt om de analyse te structureren. Deze data is beschikbaar voor de scriptiebegeleider en tweede lezer, zodat zichtbaar is welke stappen er genomen zijn tussen de dataverzameling en bevindingen, zodat deze te repliceren zijn. Daarbij kan niet weggenomen worden dat bij kwalitatief onderzoek de interpretatie van de onderzoeker een factor speelt bij de totstandkoming van de resultaten (Bryman, 2016).

#### **4. Analyse**

De bevindingen van het onderzoek worden gepresenteerd middels het CLEAR framework. Hierna volgen enkele verklarende factoren die vaak terugkwamen tijdens de interviews, maar niet binnen dit framework te plaatsen zijn.



#### 4.1 Can do

De buurtwerkers en sleutelpersonen identificeren enkele obstakels die het kunnen (*Can do*) participeren bemoeilijken. Hierbij gaat het over de individuele middelen die ervoor zorgen dat mensen participeren, zoals cognitieve vaardigheden, zelfvertrouwen en financiële ruimte (Lowndes et al., 2006). Allereerst is er voornamelijk onder mensen met een migratieachtergrond een drempel tot participatie omdat ze te maken hebben met een taalbarrière. Zo stelt een sleutelpersoon die een welzijnsorganisatie heeft ter bekrachtiging van personen met een migratieachtergrond dat: “Die taalbarrière gewoon speelt, dat mensen gewoon die drempel niet nemen, die is te hoog voor hun”, wanneer haar gevraagd wordt naar de rol van taal in de keuze niet te participeren (Sleutelpersoon D, Bijlage E). Deze taalbarrière bestaat enerzijds uit dat mensen de communicatie niet meekrijgen, waardoor ze “eigenlijk automatisch niet meer mee[doen]” en anderzijds dat ze zichzelf buitenspel zetten door de verwachting zichzelf niet uit te kunnen drukken (Sleutelpersoon G, Bijlage E).

Daarnaast stelt een kwart van de respondenten dat het gebrek aan mentale ruimte een andere belemmerende factor voor participatie is. Zo stelt een sleutelpersoon dat: “Als jij bezig bent met overleven, dan maakt het groen perkje ergens in de straat jou, misschien maakt het je wel uit, maar je hebt er geen tijd en ruimte voor in je hoofd om je daarmee bezig te houden” (Sleutelpersoon C, Bijlage E). Benadrukt wordt dat mensen met een lage sociaaleconomische status dusdanig bezig zijn met rondkomen dat ze de denkcapaciteiten niet hebben om deel te nemen in een burgerberaad. Twee respondenten geven echter aan dat dit argument niet altijd opgaat en er ook wel eens sprake is van “goedbedoelde bescherming van cliënten”, waarbij er van tevoren al vanuit gegaan wordt dat deelnemen te belastend is (Sleutelpersoon A, Bijlage E).

Tien van de achttien respondenten noemen daarbij dat veel lastige bereikbare mensen niet over het zelfvertrouwen beschikken om zich aan te melden voor een burgerberaad. Dit heeft er ten eerste mee te maken dat mensen niet het idee hebben dat hun “stem ertoe doet” of dat ze verwachten dat participatie voor hen te ingewikkeld is (Buurtwerker F, Bijlage E). Buurtwerkers en sleutelpersonen geven aan dat mensen verwachten inhoudelijke kennis nodig te hebben en dat ze hun eigen ervaringen niet als bron van deskundigheid zien. Het zelfvertrouwen heeft een culturele component, waarbij meespeelt dat mensen met een migratieachtergrond en personen met een praktische opleiding “niet van huis uit hebben meegekregen, om in zulke groepen te zitten” (Buurtwerker H, Bijlage E). Hoogopgeleide personen zijn daarentegen “gewend het woord te voeren, gehoord te worden en de meeste

structuur te kunnen geven aan wat er uitkomt ... in het hele proces” (Sleutelpersoon B, Bijlage E).

Buurtwerkers en sleutelpersonen noemen enkele manieren om met deze sociaaleconomische drempels voor participatie om te gaan (Lowndes et al., 2006). Wat betreft de taalbarrière noemen buurtwerkers en sleutelpersonen veelal methoden die reeds bekend zijn bij organisatoren van burgerberaden, zoals het inzetten van tolken en het gebruik van presentaties en pictogrammen. Aanvullend wordt gesuggereerd om mensen in hun eigen taal te laten communiceren. Daarnaast komen in de gesprekken geen concrete oplossingen naar voren om mensen te bereiken die geen mentale ruimte hebben om te participeren. Respondenten noemen dat andere personen in soortgelijke omstandigheden of vertegenwoordigers het geluid van deze groep kunnen vertolken. Wat betreft het zelfvertrouwen, zien de buurtwerkers en sleutelpersonen mogelijkheden. Zo helpt het om mensen persoonlijk uit te nodigen en daarbij te benadrukken waarom hun visie of bijdrage van belang is. Verder suggereren enkele respondenten dat coaching gedurende het burgerberaad ervoor kan zorgen dat mensen zich gesterkt voelen om mee te doen.

Daarnaast kwam veelal de vorm van het burgerberaad ter sprake, die zich niet voor iedereen leent. Het burgerberaad wordt gezien als een vorm die ver van mensen afstaat. Zo stelt een sleutelpersoon dat de gekozen vorm vervreemdend is: “Gespreksvormen met te veel structuur, met te veel mooie ratio, met duidelijk dat anderen beter gehoord kunnen worden omdat die wel passen in die vorm en wel passen in hoe dat gesprek gevoerd wordt” (Sleutelpersoon B, Bijlage E). Enkele respondenten die ervaring hebben met kwetsbare doelgroepen stellen dat er in Nederland te veel uitgegaan wordt van een vergadercultuur, terwijl creatieve vormen meer mogelijkheden bieden voor mensen om zich uit te drukken op een manier die bij hen past. De grootte van het burgerberaad is een andere drempel. Hierbij is er weinig tijd is voor een onderlinge kennismaking, waardoor de setting onveilig kan aanvoelen. De vraag is daarom of participatievormen met minder deelnemers niet passender zijn voor doelgroepen die terughoudend zijn. Ten slotte heeft de afstand tot de vorm ook een culturele component. Zo stelt een buurtwerker dat er vaak een “Westerse kijk” gehanteerd wordt en niet overwogen wordt of mensen met een migratieachtergrond “in een land van herkomst ook op die manier gewend zijn om te kunnen communiceren” (Buurtwerker F, Bijlage E). Verdieping in interculturele communicatie kan volgens een sleutelpersoon inzicht bieden in vormen van communicatie die passen bij mensen met verschillende achtergronden en, zoals in de literatuur aangegeven, de impliciete waarden die burgerberaden hanteren blootleggen.

## 4.2 Like to

Het willen participeren (*Like to*) refereert naar het belang van een gevoel van gemeenschap als basis van betrokkenheid. Het idee hierachter is dat als mensen zich onderdeel voelen van een gemeenschap, ze meer welwillend zijn om hierin te investeren in de vorm van participatie. Hierbij gaat het zowel om de binding met een politieke entiteit als het onderlinge sociale kapitaal (Lowndes et al., 2006). In de interviews kwam naar voren dat de buurtwerkers en sleutelpersonen erkennen dat het belangrijk is om in te spelen op wat er leeft in de wijken. Wanneer personen uitgenodigd worden om te participeren is het goed om de vertaalslag te maken van grote onderwerpen die in het burgerberaad besproken worden naar het belang hiervan voor een wijk of stadsdeel, aangezien dat de politieke entiteit is waar personen de meeste binding tot voelen.

Uit de beschrijving van de buurten waarin de respondenten werken, blijkt dat de sociale cohesie in de verschillende wijken in Amsterdam uiteenloopt. Twee respondenten noemen dat de gemeente zich hier bewust van is en de sociale cohesie tracht te bevorderen in de wijken waar dit ontbreekt. Buurtwerkers en sleutelpersonen benadrukken dat de overheid zich hierbij faciliterend dient op te stellen en dat een top-down benadering niet effectief is. Zo stelt een sleutelpersoon: “Je moet dus inderdaad wat er is aan bewoners, je moet zorgen dat die gaan samenwerken, dat die het geld en de middelen en de gesprekken hebben om te samenwerken. Dat kun je niet van bovenaf afdwingen, dat moet je aan bewoners laten” (Sleutelpersoon H, Bijlage E). Daarbij wordt in het CLEAR framework aangegeven dat deze factor lastig is om extern te beïnvloeden, maar dat een eerste stap voor beleidsmakers is om ervoor te zorgen dat ze het sociale kapitaal niet schaden (Lowndes et al., 2006). Een veel aangehaalde participatietool in de interviews is echter het buurtbudget. Buurtwerkers en sleutelpersonen zijn kritisch op dit democratische initiatief omdat het berust op stemmen werven. Los van dat dit leidt tot hogere winkansen voor mensen met een groot netwerk, zien ze dit als schadelijk voor de sociale cohesie omdat de focus ligt op competitie in plaats van samenwerking.

Daarnaast speelt mee dat mensen met een migratieachtergrond zich niet altijd volledig geaccepteerd voelen door de maatschappij, waardoor ze meer afstand voelen tot Nederland als politieke entiteit. Zo beschrijft een sleutelpersoon met een migratieachtergrond: “Omdat je een bepaalde uiterlijk hebt, hebben mensen het gevoel van.. of ze geven je gewoon het gevoel van: je hoort gewoon hier niet thuis of je hoort hier niet” (Sleutelpersoon I, Bijlage E). Dit gevoel komt allereerst door omgangsvormen en de sentimenten die ze aanvoelen in het contact met andere mensen. Een buurtwerker ziet dit ook gebeuren:

Er zijn echt beroerde omgangsvormen. Hoofddoekjes? Oh, net niet helemaal mooi Nederlands gesproken? Net gemigreerd? Ja, die weten dus niet hoe het hier werkt, dus je kan wel vragen wat vind je ervan, maar ze weten dus niet hoe het werkt. Allerlei lagen van argumentatie, oordelen, vooroordelen om een persoon te diskwalificeren. (Sleutelpersoon E, Bijlage E)

Daarnaast hebben de media en de overheid hier ook een aandeel in. Zo wordt de toeslagenaffaire, waarbij aan het licht kwam dat er sprake was van institutioneel racisme bij de belastingdienst, benoemd als “onzichtbare dingen” waar mensen zich tegen moeten verdedigen (Kleinnijenhuis & Verlouw, 2022; Buurtwerker F, Bijlage E). Deze afstand tot de politieke entiteit kan een verklaring zijn waarom mensen met een migratieachtergrond doorgaans minder participeren.

### **4.3 Enabled to**

De factor geactiveerd worden tot (*Enabled to*) komt voort uit de observatie dat de meeste participatie gefaciliteerd wordt door groepen of organisaties. Individuele participatie is lastiger en minder duurzaam dan betrokken worden binnen groepen of netwerken, ook als de primaire functie van deze groepen ergens anders ligt. Organisaties kunnen participatie ondersteunen en bieden een communicatieroute naar hun achterban (Lowndes et al., 2006). Alle respondenten benoemen het belang van het hebben van een groot netwerk. Benadrukt wordt dat het een tijd duurt voordat dit netwerk opgebouwd is. Vier respondenten benoemen hoeveel “kopjes koffie” ze hebben moeten drinken om relaties op te bouwen. Zo vertelt een buurtwerker dat het een half jaar tot een jaar geduurd heeft totdat ze een band had opgebouwd met een sleutelpersoon (Buurtwerker A, Bijlage E). Tevens stellen de respondenten dat het van belang is om het eerste contact aan te gaan zonder directe verplichtingen. Wanneer het duidelijk is dat het contact gelegd wordt met een doel, zoals personen benaderen voor een burgerberaad, leidt dat tot weerstand.

De buurtwerkers en sleutelpersonen merken dat de contacten die zij opgebouwd hebben nuttig zijn in hun eigen opdracht en potentie bieden in het vinden van deelnemers voor het burgerberaad. Zo stelt een buurtwerker dat plekken waar veel activiteiten georganiseerd worden “gelijk vindplekken” zijn voor deelnemers (Buurtwerker F, Bijlage E). Een mogelijkheid daarbij is langsgaan bij lokale organisaties en activiteiten om daar te vertellen over het burgerberaad. Zo stelt een buurtwerker:

En wat we doen is die persoon belt mij van tevoren, dan ga ik aan de groep vragen: hebben jullie interesse? Nou, zo ja, dan nodig ik je uit, dan ga jij je verhaal doen en daarna ga ik zeggen, je gaat weg, zeg maar, en dan gaan we het bespreken.

(Buurtwerker H, Bijlage E).

Het uitnodigen van burgers in een collectief in plaats van individueel heeft als voordeel dat er direct de mogelijkheid is om met gelijkgestemden en een (semi-)professional te bespreken wat er nodig is om mee te kunnen doen. Deze manier is “laagdrempelig” en gebeurt op een locatie waar personen zich “veilig voelen”, waardoor ze “snel geneigd [zijn] om mee te doen” (Sleutelpersoon D, Bijlage E). Daarnaast kunnen lokale organisaties het burgerberaad verder introduceren in een taal en op een manier die bij de doelgroep aansluit.

Alhoewel de meeste buurtwerkers en sleutelpersonen positief aankijken tegen het openstellen van hun netwerk voor een initiatief zoals een burgerberaad, wordt door enkele benadrukt dat “mensen wel ook heel erg met hun eigen ding bezig zijn” en dat het belangrijk is dat een buurtwerker “eigenaar wordt van het project en zelf mensen gaat uitnodigen, want dan pas kan die overtuigend een verhaal vertellen van waarom mensen er echt bij moeten zijn” (Buurtwerker B; Sleutelpersoon C, Bijlage E). Er moet dus rekening mee gehouden worden dat er beperkingen zijn aan de mate waarin personen zonder opdracht gebonden zijn aan het burgerberaad.

#### **4.4 Asked to**

Daarnaast is het belangrijk om mensen te activeren om betrokken te raken (*Asked to*). Daarbij is de beredenering achter waarom participatie nodig is belangrijk, wat kan variëren van een beroep doen op een verplichting naar de maatschappij tot participatie aanmoedigen middels incentives. Zo krijgen personen die deelnemen aan het burgerberaad vaak een vergoeding voor de tijd die ze beschikbaar maken. Het is volgens het CLEAR framework eveneens belangrijk om te beseffen dat verschillende vormen van participatie geschikt zijn om verschillende groepen te bereiken (Lowndes et al., 2006). Dit komt overeen met de eerder genoemde twijfel van buurtwerkers en sleutelpersonen of de vorm van het burgerberaad bij alle doelgroepen past. Het is daarom belangrijk dat organisatoren en gemeenten kritisch blijven kijken naar welke groepen zij niet bereiken en met aanvullende vormen ook gehoord kunnen worden.

Ondanks dat het gebruikelijk is om personen met een brief te benaderen voor deelname in het burgerberaad, geloven de sleutelpersonen en buurtwerkers dat dit geen effectief medium is. De meeste brieven worden volgens hen ongelezen weggegooid. Jongeren en personen die de

taal niet machtig zijn, oftewel de doelgroepen die doorgaans minder participeren, reageren volgens de respondenten daarnaast minder op brieven dan oudere mensen. Het sturen van een brief werkt volgens hen daarom alleen als bevestiging of wanneer dit met een mondelinge actie gepaard gaat, zoals een voorlichting naar aanleiding van de brief. Daarbij wordt het als verbetering gezien dat de brieven van de gemeente vaker vertaald worden, maar “dan heb je nog steeds een briefje. Laat die bewoners dan net dat briefje niet lezen. Dus je moet vertalers hebben, dat is eigenlijk de insteek” (Sleutelpersoon G, Bijlage E).

Daarnaast blijkt uit de verhalen van de buurtwerkers en sleutelpersonen dat ze vinden dat de overheid “onder-geëquipeerd [is] in communicatie” (Buurtwerker C, Bijlage E). Zo is er voornamelijk winst te behalen op het gebied van sociale media. Een sleutelpersoon omschrijft dat de overheid een benadering nodig heeft die “grootschalig hyperlokaal” is, waarmee ze de twee verbeterpunten samenvat die in de gesprekken naar voren komen (Sleutelpersoon E, Bijlage E). Ten eerste wordt opgemerkt dat de sociale media strategie te veel gefocust is op de massa, waarbij het idee is dat content “voor een grote doelgroep relevant [moet] zijn, anders posten we het niet. Maar je sluit dan een heleboel mensen uit. ... Maak liever kleinere omloopspotjes en geef kleinere opdrachten” (Sleutelpersoon A, Bijlage E). Ten tweede wordt aangeraden meer gebruik te maken van lokale omroepen, vlogs en radiozenders. Daarbij wordt aangeraden “op wijkniveau mensen proberen te bereiken. Maar op wijkniveau in de hele stad” (Sleutelpersoon E, Bijlage E). Tevens wordt door de respondenten aangeraden verschillende media naast elkaar in te zetten om verschillende personen te bereiken.

De buurtwerkers en sleutelpersonen stellen dat directe activatie, in lijn met de verwachting in het CLEAR framework, de meest invloedrijke manier van uitnodigen is. Zo stelt een sleutelpersoon: “Een oproep plaatsen, een flyer uitdelen. Nee, dan bereik je niets, bijna niets, je moet echt naar de mensen toegaan” (Sleutelpersoon A, Bijlage E). Directe activatie kan via tussenpersonen verlopen of via organisatoren van het burgerberaad zelf. Een reden voor het inzetten van tussenpersonen om een uitnodiging tot deelname te overhandigen die tien respondenten noemen is:

Dat het werkt als je het laat overhandigen door iemand die zij kennen. Die, waar zij een goede band mee hebben en die hen ook vertelt daarbij, van goh, we zouden het echt super vinden dat je komt en het is gewoon echt een hele leuke bijeenkomst en ook een beetje een praatje kan maken. En dat creëert vertrouwen onderling al en daardoor kom je. (Buurtwerker D, Bijlage E)

Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat buurtwerkers ook gebonden zijn aan de vragen “Wie ken ik? En wie zou ja kunnen zeggen?” (Buurtwerker H, Bijlage E). Ondanks dat buurtwerkers een groot netwerk hebben zijn er personen die hier buiten vallen en op deze manier niet in aanmerking voor deelname komen.

Een mogelijkheid om deelname te bevorderen onder mensen die niet eerder in aanraking zijn gekomen met lokale organisaties, is om onbekende mensen persoonlijk te benaderen. Zo beschrijft een buurtwerker dat ze “gewoon op de hoek van de straat gaan staan met een koffiekar. Dus gratis koffie uitdelen. Dat we dan met nieuwe mensen in gesprek weer komen” (Buurtwerker A, Bijlage E). Andere manieren die genoemd worden om met nieuwe mensen in aanraking te komen zijn bijvoorbeeld langs de deuren te gaan, naar borrels en openingen in de buurt gaan of naar plekken waar doelgroepen komen, zoals voedseluitgiften. Dit biedt de mogelijkheid om direct twijfels weg te nemen over een burgerberaad en bijvoorbeeld samen de inschrijving te doen. Daarbij is het belangrijk om het contact persoonlijk te maken, omdat dit drempelverlagend werkt. Zo zet een sleutelpersoon altijd haar foto en eigen telefoonnummer op de folder die ze overhandigt. Verder stellen enkele sleutelpersonen dat het bevorderlijk is dat de persoon die uitnodigt, ook zelf op het burgerberaad aanwezig is.

#### **4.5 Responded to**

De laatste factor in het framework is dat mensen het idee moeten hebben dat hun betrokkenheid daadwerkelijk verschil maakt (*Responded to*). Een ervaring waarbij participatie geen verschil maakt, leidt ertoe dat personen in het vervolg niet meer gemotiveerd zijn om te participeren. Daarbij gaat het er niet om dat personen hun gelijk willen halen, maar dat ze inzicht krijgen in de overwegingen in het besluitvormingsproces (Lowndes et al., 2006).

De teleurstellende ervaringen die mensen met eerdere participatietrajecten hebben, werd in alle interviews genoemd als reden waarom mensen niet willen participeren. Een buurtwerker zegt hierover:

Ik denk dat het inderdaad gaat over een bepaald type wantrouwen of een soort van ja, oké, dan komen we weer opdraven, maar er gaat toch niks veranderen. Dat is wat heel veel mensen gewoon zeggen van: ja, leuk allemaal met je beloftes en je dingen, maar wat hebben wij eraan? Er verandert toch niks. We zeggen elke keer allerlei dingen en er gebeurt niks. Dat is het sentiment (Buurtwerker E, Bijlage E).

Dit sentiment komt ten eerste doordat mensen in hun directe omgeving niets zien veranderen als ze informatie geven of participeren. Volgens een buurtwerker moeten personen “kunnen

ervaren dat hun bijdrage ertoe heeft bijgedragen dat er een wezenlijk verschil gemaakt wordt in de buurt” (Buurtwerker F, Bijlage E). Een ander deel van de buurtwerkers en sleutelpersonen stelt daarentegen dat deelnemers niet zozeer de voorgestelde uitkomst hoeven terug te zien, maar het wel belangrijk vinden dat er aangegeven wordt hoe dit in overweging is genomen. De onzorgvuldige inrichting van participatietrajecten zorgt er dus voor dat personen participatie ervaren als wat Arnstein (1969) omschrijft als ‘schijnparticipatie’, waarbij burgers geen werkelijke invloed hebben op de beleidsuitkomsten.

Naast de weerstand tot participeren die voortkomt uit de slechte ervaringen met participatietrajecten, merken de respondenten dat er ook een algemeen wantrouwen tegenover de overheid is. Dit komt voort uit slechte ervaringen met instanties, waarbij “de kuur kwalijker [is] dan de aandoening” (Sleutelpersoon E, Bijlage E). Daarnaast wordt de toeslagenaffaire door vier buurtwerkers en sleutelpersonen aangehaald als reden dat personen de overheid wantrouwen. Respondenten beschrijven dat dit als gevolg heeft dat burgers zich terugtrekken in hun eigen omgeving en afstand houden tot instanties. Sommige respondenten merken op dat dit wantrouwen tweezijdig is. Zo beschrijft een buurtwerker: “mensen hebben geen vertrouwen meer in de overheid, omdat de overheid al heel lang geen vertrouwen meer in ons heeft” (Buurtwerker E, Bijlage E). Dit merken de respondenten onder andere terug in een strikte handhaving van regels, waar coulance soms meer gepast is. Daarnaast merken enkele respondenten op dat ambtenaren zelden direct contact hebben met personen, waardoor ambtenaren zich geïntimideerd kunnen voelen door mondige burgers.

Een andere bron van onbegrip en weerstand tegenover participatietrajecten komt voort uit het verschil tussen systeem- en leefwereld. De systeemwereld wordt door de respondenten beschreven als een complex systeem met regels, procedures en beleid, wat niet aansluit bij de ervaringen en belevingswereld van veel burgers. Dit zorgt voor afstand doordat “men niet gewend is om in dit soort systemen mee te draaien” en het systeem niet is “ingericht op de manier waarop mensen gewend zijn om in het dagelijks leven te bewegen” (Buurtwerker J, Bijlage E). Hoogopgeleide personen kunnen “sneller een beeld creëren van oh, we weten de systeemwereld zit zo en zo in elkaar” en weten daardoor hun wensen makkelijker binnen dit systeem kenbaar te maken, waardoor ze volgens de respondenten sneller geneigd zijn te participeren dan bijvoorbeeld de moeilijk bereikbare groepen in de samenleving (Buurtwerker D, Bijlage E).

De buurtwerkers en sleutelpersonen noemen enkele maatregelen die het wantrouwen richting de overheid kunnen verbeteren. Allereerst benadrukken buurtwerkers dat het in gesprek gaan met personen ertoe kan leiden dat ze ondanks hun terughoudendheid meedoen aan een



burgerberaad. Wanneer het burgerberaad correct uitgevoerd wordt, waarbij er vooraf een duidelijk mandaat is en achteraf een terugkoppeling volgt, kan deze positieve ervaring bijdragen aan het herstel van vertrouwen in participatietrajecten. Sommige respondenten zien de potentie van het burgerberaad als “een soort breekijzer te kunnen zijn in een andere manier van denken” waarbij het publieke belang meer aandacht krijgt (Buurtwerker B, Bijlage E). Daarentegen hebben andere respondenten twijfels over het burgerberaad en beschrijven dit als “ambtelijke tool” of “mosterd na de maaltijd”, waarbij de overheid de manier waarop zij omgaat met burgers niet fundamenteel genoeg verandert (Sleutelpersoon H; Sleutelpersoon C, Bijlage E). Het inzetten van buurtwerkers en sleutelpersonen heeft volgens vier respondenten potentie omdat zij zichzelf beschrijven als personen die tussen van systeem- naar leefwereld in staan en daarom die vertaalslag kunnen maken. Een buurtwerker zegt hierover: “De bewoners zelf die begrijpen die laag niet, dus het is zo belangrijk om juist die systeem- en die leefwereld veel meer met elkaar in verbinding te brengen. (...) Dat wekt ook veel meer vertrouwen op” (Buurtwerker D, Bijlage E). Een beperking daarbij is volgens drie respondenten echter dat maatschappelijke organisaties ook gezien worden als onderdeel van de overheid, waardoor wantrouwende personen eveneens de afstand tot buurtwerkers bewaren.

#### **4.6 Overige factoren**

In de gesprekken kwamen er twee thema's terug die niet direct binnen het CLEAR framework te plaatsen zijn, maar volgens de buurtwerkers en sleutelpersonen belangrijk zijn om mee te nemen bij de inrichting van het burgerberaad. Ten eerste is diversiteit binnen de organisatie belangrijk en daarnaast moet overwogen worden hoeveel er geïnvesteerd wordt om meer representatie in het burgerberaad te bewerkstelligen.

##### *4.6.1 Diverse organisatie*

In de interviews kwam naar voren dat het belangrijk is om een diverse organisatie te hebben wanneer het streven is om verschillende doelgroepen te bereiken. Zo noemen respondenten dat het aan te raden is om iemand met dezelfde achtergrond aan te nemen als er contact gezocht wordt met een nieuwe doelgroep, omdat er dan herkenning is in de persoon die het contact legt. Bovendien merken de respondenten dat het helpend is in het contact met andere personen met een migratieachtergrond om zelf “een kleurtje” te hebben. Een buurtwerker vertelt hierover:

Doordat je een kleurtje hebt, dan is toch meer het gevoel van dat je ook bepaalde issues die je niet zo snel zal bespreken, dat men dat begrijpt en dat wanneer een, even zwart-

wit gezegd, een wit persoon die jou komt vertellen hoe je het moet doen, het minder snel aangenomen wordt. (Buurtwerker F, Bijlage E)

Hieruit blijkt dat descriptieve representatie in een organisatie eveneens belangrijk is voor de symbolische representatie. Ondanks dat buurtwerkers beschrijven anders opgegroeid te zijn dan hun clientèle, leiden de demografische gelijkenissen tot een gevoel beter gehoord en begrepen te worden. Een tweede reden om mensen met eenzelfde achtergrond als de doelgroep aan te nemen is dat je daardoor “weer achter voordeuren [komt] waar mensen die taal spreken. In die gemeenschappen wordt dat verteld en dan gaat het balletje rollen” (Sleutelpersoon G, Bijlage E). Mensen met verschillende achtergronden in de organisatie zorgen ervoor dat een onderwerp binnen verschillende gemeenschappen gaat leven omdat ze hun persoonlijke ervaringen vertellen. Ten slotte leidt een gebrek aan diversiteit ertoe dat er onbewuste uitsluitingsmechanismen plaatsvinden, omdat dit het lastig maakt om “deels onbekende signalen, waarden, soms gedrag te herkennen en te erkennen en niet te ontkennen, omdat je niet weet hoe je ermee om moet gaan” (Sleutelpersoon E, Bijlage E). Diversiteit en inzicht in interculturele communicatie dragen dus bij aan het betrekken van meer doelgroepen met een migratieachtergrond bij een burgerberaad.

#### *4.6.2 Tijd, geld en energie*

Een overweging die uit de gesprekken naar voren komt is hoeveel tijd, energie en geld er geïnvesteerd moet worden om een representatief burgerberaad bijeen te krijgen. In de helft van de gesprekken kwam naar voren dat het persoonlijk benaderen van personen een intensieve methode is. Zo benoemt een respondent dat hij soms vijfhonderd deuren langsgaat om mensen uit te nodigen, waarvan er vervolgens drie komen. Er zitten dus veel manuren, en daarmee geld en energie, in het betrekken van moeilijk bereikbare groepen bij participatietrajecten. Bovendien stelt een respondent dat er geen “illusie” moet zijn dat het betrekken van personen “op een dag af is”, maar dat dit een constante inspanning vergt. Daarbij stellen de geïnterviewden dat “honderd procent afspiegeling” niet hoeft om een “heleboel inzichten” op te doen binnen het burgerberaad (Buurtwerker B, Bijlage E). Het is dus de vraag hoe ver er gegaan moet worden om representativiteit na te streven. Dit geldt zeker gezien verschillende buurtwerkers aankaarten dat ze “gewoon niet iedereen [gaan] kunnen bereiken ... Sowieso gaan er mensen zijn die zeggen, nee, ik kom alsnog niet” (Buurtwerker A, Bijlage E).

## 5. Conclusie

Het burgerberaad heeft potentie om tot rechtvaardigere beleidsuitkomsten en responsiever beleid te leiden wanneer moeilijk bereikbare groepen, zoals praktisch opgeleiden, jongeren, mensen met een migratieachtergrond en personen met wantrouwen richting de overheid betrokken worden in het proces. Het burgerberaad is een gestructureerde vorm van participatie, waarbij erkend wordt dat het onjuist uitvoeren van het proces averechtse effecten heeft en de afstand tussen bestuurders en burgers vergroot. Het wordt van belang geacht dat er vooraf een duidelijk mandaat aan het burgerberaad gekoppeld wordt, in lijn met Arnstein's (1969) observatie dat beslissingsbevoegdheid belangrijk is binnen participatietrajecten. Daarnaast is de loting van de deelnemers een centraal aspect van het burgerberaad, wat ertoe moet leiden dat verschillende relevante sociale groepen gehoord worden. Het burgerberaad is echter een veeleisende vorm van participatie en de welwillendheid om te participeren is laag en selectief. In praktijk zijn daardoor dezelfde participatie-elite die in andere vormen van participatie aanwezig zijn ook in burgerberaden oververtegenwoordigd. De drempels tot participatie die moeilijk bereikbare groepen ervaren en hoe hiermee om te gaan, zijn daarom onderzocht door de visie van buurtwerkers en sleutelpersonen in de wijk centraal te stellen.

Terugkomend op de hoofdvraag, welke factoren maken dat de belemmeringen tot participatie in het burgerberaad die moeilijk bereikbare groepen ervaren verminderd worden, herkennen buurtwerkers en sleutelpersonen in Amsterdam allereerst drempels die overeenkomen met het CLEAR framework. De traditionele sociaaleconomische verklaringen voor het niet participeren van sommige sociale groepen (*Can do*) blijken ook bij het burgerberaad relevant: mensen met een migratieachtergrond kunnen een taalbarrière ervaren; personen met een lagere sociaaleconomische positie hebben vanwege mentale stress niet altijd de denkcapaciteiten om te participeren; en mensen met een praktische opleiding of migratieachtergrond hebben niet het zelfvertrouwen dat zij hun voorkeuren hoorbaar kunnen maken. Daarbij vragen respondenten zich af of laagdrempeligere vormen van participatie niet beter aansluiten bij groepen die drempels ervaren, gezien het burgerberaad een veeleisende vorm van burgerparticipatie is. Een tweede drempel is dat personen met een migratieachtergrond zich niet altijd geaccepteerd voelen door de maatschappij, waardoor ze meer afstand voelen tot Nederland als politieke entiteit, wat de motivatie tot deelname kan verminderen (*Like to*). De respondenten bemerken daarnaast een algeheel wantrouwen tegenover de overheid (*Responded to*). Dit komt enerzijds doordat mensen beschadigd zijn in het contact met de overheid, door voorvallen zoals de toeslagenaffaire, en anderzijds doordat eerdere participatietrajecten als schijnparticipatie ervaren zijn.

Een analyse middels het CLEAR framework toont eveneens mogelijkheden om moeilijk bereikbare groepen te betrekken. Het persoonlijk uitnodigen en activeren van deze groepen wordt door sleutelpersonen en buurtwerkers gezien als waardevolle methode, die inspeelt op de vijf factoren van het framework. Ten eerste kan dit een stap zijn in het helder krijgen waarom deelname waardevol en legitiem is, wat voor het nodige zelfvertrouwen kan zorgen om te participeren (*Can do*). Ten tweede wordt het hierdoor concreter welke implicaties de besluiten of adviezen van het burgerberaad hebben voor de wijk of het stadsdeel, de entiteit waar mensen zich verbonden tot voelen (*Like to*). Ondanks dat het raadzaam is om met mensen in contact te komen buiten het netwerk van de buurtwerkers door naar ‘vindplekken’ te gaan, stellen de respondenten dat het benutten van de plaatselijke netwerken kan bijdragen het motiveren van deelnemers tot participatie. Informatievoorziening voelt hierbij laagdrempelig en wordt op een manier gedaan die bij de doelgroep past, waardoor zij eerder instemmen met participatie (*Enabled to*). Daarnaast dient de eerder opgebouwde vertrouwensrelatie met buurtwerkers en sleutelfiguren als motivator om mee te doen (*Asked to*). Ten slotte staan buurtwerkers tussen de systeem- en leefwereld in, waardoor ze de vertaalslag kunnen maken tussen de complexe bureaucratische procedures en het dagelijkse leven van burgers. Dit leidt tot vertrouwen, omdat hierdoor inzichtelijker wordt hoe bestuurlijke processen ingericht zijn (*Responded to*).

Ondanks dat het persoonlijk benaderen van moeilijk bereikbare groepen potentie biedt in het werven van deelnemers, erkennen de respondenten ook enkele beperkingen. Ten eerste zijn sleutelpersonen en buurtwerkers gebonden aan hun opdracht en is het de vraag in hoeverre moeilijk bereikbare groepen de drempel tot participatie in het burgerberaad nemen wanneer de tussenpersonen niet verbonden zijn aan het verdere proces. Bovendien is het onduidelijk in hoeverre de persoonlijke vertrouwensband van buurtwerkers met potentiële deelnemers het algehele wantrouwen tegenover overheidsinstanties kan mitigeren. Verder erkennen de buurtwerkers en sleutelpersonen dat het persoonlijk benaderen van deelnemers een arbeidsintensieve en dure manier van werven is en bevragen enkele deelnemers daarom bij welke vraagstukken een verregaande inzet voor representatie passend is. Een andere optie, die eveneens aangedragen wordt, is bijvoorbeeld het persoonlijker maken van sociale media berichten, middels doelgerichte campagnes en het benutten van lokale kanalen. Alles overziend, zijn de respondenten ondanks deze beperkingen overwegend positief over de mogelijkheden om moeilijk bereikbare groepen te bereiken.

Ondanks dat het CLEAR framework de belangrijkste belemmeringen tot participatie en manieren om deze drempels te mitigeren vat, is het belang van het hebben van een diverse organisatie een belangrijke factor die hierin onderbelicht blijft. De respondenten benadrukken

in de gesprekken dat het hebben van een divers personeelsbestand ertoe leidt dat mensen met verschillende achtergronden aangesproken worden. Dit komt allereerst doordat descriptieve representativiteit binnen een organisatie leidt tot symbolische representatie. Wanneer personen zien dat mensen op ze lijken hebben ze het gevoel beter begrepen en gehoord te worden. Ten tweede zorgt dit ervoor dat een organisatie en het doel daarvan een gespreksonderwerp wordt binnen verschillende gemeenschappen doordat personen binnen de organisatie hun eigen ervaringen met hun omgeving delen. Ten slotte leidt een multiculturele omgeving met sensitiviteit voor interculturele communicatie tot meer bewustzijn van impliciete drempels en onbedoelde uitsluitingsmechanismen die de keuze tot participeren in burgerberaden beïnvloeden. Er kan overwogen of er bij het vragen te participeren (*Asked to*) niet meer aandacht moet zijn voor wie deelnemers uitnodigt. In het CLEAR framework wordt gesteld dat het uitnodigen van deelnemers door de bestuurder die de beslissingsbevoegdheid heeft het invloedrijkst is. De vraag is of dat eveneens geldt in een context waarin er wantrouwen en afstand tot de overheid is of, zoals buurtwerkers en sleutelpersonen suggereren, dit vertrouwen en de betrokkenheid beter opgebouwd kan worden van onderaf via organisaties die dichtbij staan.

## 6. Discussie

Het onderzoek heeft getracht bij te dragen aan inzicht in factoren die participatie onder moeilijk bereikbare groepen bevorderen, maar kent enkele beperkingen. In de literatuur is vastgesteld dat personen met een migratieachtergrond, personen met een praktische opleiding, mensen met wantrouwen richting de overheid en jongeren minder participeren. In dit onderzoek is er echter niet ingegaan op de drijfveren van jongeren en de drempels tot participatie die zij ervaren. De meeste respondenten gaven aan dat zij binnen hun professionele rollen de focus hebben op volwassenen en daarom onvoldoende zicht hadden op jongeren. Daarbij werd aangegeven dat zij vermoeden dat jongere doelgroepen gedeeltelijk andere beweegredenen hebben dan volwassenen. Gezien de beperkte omvang van het onderzoek was er geen mogelijkheid om experts van de doelgroep jongeren, zoals jongerenwerkers, te bevragen naar hun inzichten hierover. Vervolgonderzoek naar de doelgroep jongeren kan daarom waardevol zijn.

Er is bewust voor gekozen om binnen het onderzoek de focus te leggen op inclusieve aanwezigheid binnen burgerberaden, oftewel het betrekken van alle relevante sociale groepen in de maatschappij. Dit staat los van de vraag in hoeverre deze groepen gehoord worden gedurende het burgerberaad. In enkele (voor)gesprekken werd aangehaald dat het niet alleen belangrijk is om relevante groepen te betrekken, maar er ook voor te zorgen dat ze aangehaakt

blijven gedurende het proces en om ervoor te zorgen dat hun visie gehoord wordt. Respondenten suggereerden bijvoorbeeld dat het coachen van deelnemers hiervoor waardevol is. Vervolgonderzoek kan daarom meer inzicht geven in de impliciete uitsluitingsmechanismen tijdens het burgerberaad, redenen waarom personen zich terugtrekken uit een burgerberaad en wat werkt om mensen betrokken te houden.

Ten slotte is deze scriptie praktisch ingericht en is er niet ingegaan op enkele theoretische en normatieve discussies die wellicht op zijn plaats zijn. Zo werd door enkele respondenten bevraagd welke vraagstukken zich lenen voor een burgerberaad en of sommige complexe opgaven toch beter aangevlogen kunnen worden middels een meer technocratische manier van besluitvorming. Bovendien waren de respondenten zich bewust van de hoge kosten die de organisatie van een burgerberaad met zich meebrengt, zeker wanneer dit wordt gecombineerd met doelgerichtere manieren van deelnemers werven. Ondanks dat de meeste respondenten diversiteit een belangrijke waarde vonden en geloofden dat dit de kwaliteit van besluitvorming verbetert, bevroegen enkele kritische buurtwerkers wanneer representativiteit nagestreefd moet worden. Verder onderzoek kan daarom meer ingaan op de discussie in welke situaties representatie nodig is. Deze discussie kent een filosofisch-theoretische benadering, waarin in bevraagd kan worden welke bestuursvorm en de daarbij horende democratische verantwoordingsmechanismen in onze huidige maatschappij passend zijn. Daarnaast moet de politiek-bestuurlijke realiteit meegenomen worden, waarbij het de vraag is welke mandaat de politiek een burgerberaad kan bieden en, zoals in de gesprekken naar voren kwam, op welk bestuurlijk niveau een burgerberaad effectief is.

## 7. Literatuurlijst

- Albareda, A. (2018). Connecting Society and Policymakers? Conceptualizing and Measuring the Capacity of Civil Society Organizations to Act as Transmission Belts. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 29(6), 1216-1232. DOI: 10.1007/s11266-018-00051-x.
- Alemanno, A. (2020). Levelling the EU participatory playing field: A legal and policy analysis of the Commission's public consultations in light of the principle of political equality. *European Law Journal*, 26, 114-135. DOI: 10.1111/eulj.12371.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. DOI: 10.1080/01944366908977225.
- Binnema, H. & Michels, A. (2016). Hoofdstuk 5. Loting en diversiteit. Te hoge verwachtingen. In Boogaard, G., Michels, A. M. B., Cohen, M. J., Smets, P. G. S. M., Binnema, H. A., & Vlind, M. (Red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (pp. 45-58). Boom Bestuurskunde. Geraadpleegd op 9 september, van <https://hdl.handle.net/1887/42118>.
- Bloemraad, I. & Terriquez, V. (2016). Cultures of engagement: The organizational foundations of advancing health in immigrant and low-income communities of color. *Social Science & Medicine*, 165, 214-222. Geraadpleegd op 5 mei 2023 van, <http://dx.doi.org/10.1016/j.socscimed.2016.02.003>.
- Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation. *Policy and Society*, 38(1), 41-57. DOI: 10.1080/14494035.2018.1511193.
- Braun, C. (2016). Het Nederlandse poldermodel langs de democratisch meetlat. In Keune, M. (Red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de 21e eeuw* (pp. 37-60). Amsterdam University Press. DOI: 10.5117/9789089647092.
- Braun, C. (2021). Aan tafel op het Malieveld. Rutte III en de omgang met het maatschappelijk middenveld. In Schinkelshoek, J. & Voerman, G. (Red.), *Niet stoffig toch? Terugblik op het Kabinet-Rutte III* (pp. 83-94). Montesquieu Instituut.
- Braun, C. (2022). Ongekende Belangen. Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit, Oratie, Universiteit Leiden, 16-09-2022.
- Brennkmeijer, A. (2021). *Betrokken bij Klimaat. Burgerfora aangeraden. Eindrapportage adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid*. Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij Klimaatbeleid. Geraadpleegd op 10 maart van, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ffc3e3ce-a5d5-4bf7-858a-7a6c61a8ceb7/pdf>.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Bureau Burgerberaad (z.d.). *Burgerberaden: Het burgerberaad per stap uitgelegd*. Geraadpleegd op 21 februari 2023, van <https://bureau/www.bureauburgerberaad.nl/>.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2022). *Aantal gemeenten daalt tot 342 op 1 januari 2023*. Geraadpleegd op 6 december 2023, van [https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/52/aantal-gemeenten-daalt-tot-342-op-1-januari-2023#:~:text=Nu%20Weesp%20met%20circa%20201, grootste%20landoppervlakte%20\(49e%20plaats\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/52/aantal-gemeenten-daalt-tot-342-op-1-januari-2023#:~:text=Nu%20Weesp%20met%20circa%20201, grootste%20landoppervlakte%20(49e%20plaats)).
- Cornwall, A. (2017). Introduction: New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation. *IDS Bulletin*, 35(2), 1-10. DOI: 10.19088/1968-2017.144.
- De Bruijn, D., Noordewier, Y. & Santpoort, R. (2023). *Naar vertrouwen in een betrouwbare overheid*. Movisie. Geraadpleegd op 2 november, van <chrome->

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2023-03/Naar-vertrouwen-in-een-betrouwbare-overheid.pdf.

De Graaf, L., Van Hulst, M. & Michels, A. (2015). Enhancing Participation in Disadvantaged Urban Neighbourhoods. *Local Government Studies*, 41(1), 44-62. DOI: 10.1080/03003930.2014.908771.

Den Ridder, J., Fiselier, T., Van Ham, C. (2021). *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) & Radboud Universiteit. Geraadpleegd op 10 maart 2023, van file:///C:/Users/Eigenaar/Downloads/Draagvlak+voor+het+bürgerforum.pdf.

Den Ridder, J., Van 't Hul, L., & Van den Broek, A. (2023). *Burgerperspectieven, brief 1 2023*. Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Geraadpleegd op 9 september van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/04/20/burgerperspectieven-2023-bericht-1>.

Drutman, L. & Mahoney, M. (2017). On the advantages of a well-constructed lobbying system: toward a more democratic, modern lobbying process. *Interest Groups & Advocacy*, 6(3), 290-310. DOI: 10.1057/s41309-017-0020-2.

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x.

Gemeente Haarlem (2023a). *Burgerberaad*. Geraadpleegd op 2 december 2023, van <https://haarlem.nl/burgerberaad>.

Gemeente Haarlem (2023b). *Burgerberaad Haarlem*. Geraadpleegd op 2 januari 2023, van [https://haarlem.pleio.nl/groups/view/73b014a2-4ed2-4fb2-a6de-7395366ab93f/burgerberaad-haarlem/wiki/view/50496267-a8e9-477a-bb23-d6f412c93cd9/veelgestelde-vragen-\\_algemeen](https://haarlem.pleio.nl/groups/view/73b014a2-4ed2-4fb2-a6de-7395366ab93f/burgerberaad-haarlem/wiki/view/50496267-a8e9-477a-bb23-d6f412c93cd9/veelgestelde-vragen-_algemeen).

Gemeente Haarlem (2023c). *Bevolking. Haarlem in cijfers*. Geraadpleegd op 2 december 2023, van <https://haarlem.incijfers.nl/mosaic/haarlem-in-cijfers---dashboard/bevolking>.

GGD Amsterdam (Gemeentelijke Gezondheidsdienst Amsterdam) (2023). *Sociale Kaart Amsterdam*. Geraadpleegd op 3 september 2023, van <https://www.socialekaart.amsterdam.nl/>.

Glimmerveen, L., Ybema, S & Nies, H. (2022). Who Participates in Public Participation? The Exclusionary Effects of Inclusionary Efforts. *Administration & Society*, 54(4), 543-574. DOI: 10.1177/009539972111034137.

Hahn, C. (2022). The Voice of the Absent? The Link Between Descriptive and Substantive Representation of the Working Class in Western Europe. *Political Studies*, 0(00), 1-24. DOI: 10.1177/00323217221126668.

Hayes, M. & Hibbing, M.V. (2017). The Symbolic Benefits of Descriptive and Substantive Representation. *Political behavior*, 39(1), 31-50. DOI: 10.1007/s11109-016-9345-9.

Hendriks, F. (2021). Het ingelote burgerforum: observaties uit het internationale debat en handelingsperspectieven voor Nederland. In Ministerie van BZK (Red.), *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap. Essays van Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels* (pp. 6-23). Ministerie van BZK. Geraadpleegd op 2 september 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/01/essaybundel-nationale-burgerfora-verkenning-van-nationale-burgerfora-als-democratisch-gereedschap>.



Hendriks, F., Jacobs, K., Michels, A. (2021). *Het ingelote burgerforum: Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap. Essays van Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels*. Ministerie van BZK. Geraadpleegd op 2 september 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/01/essaybundel-nationale-burgerfora-verkenning-van-nationale-burgerfora-als-democratisch-gereedschap>.

Jacquet, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*, 56(3), 640-659. DOI: 10.1111/1475-6765.12195.

Jacobs, K. (2021). Hoe waarborg je representativiteit en inclusiviteit bij het inrichten van een burgerforum? In Ministerie van BZK (Red.), *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap. Essays van Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels* (pp. 24-31). Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd op 2 september 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/01/essaybundel-nationale-burgerfora-verkenning-van-nationale-burgerfora-als-democratisch-gereedschap>

Kleinnijenhuis, J. & Verlouw, C. (2022, 31 mei). De toeslagenaffaire uitgelegd: zo kwam het 'ongekende onrecht' tot stand. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 15 december 2023, van <https://www.trouw.nl/binnenland/de-toeslagenaffaire-uitgelegd-zo-kwam-het-ongekende-onrecht-tot-stand~bef3c1f9/?referrer=https://www.google.com/>.

Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2006). Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework. *Social Policy & Society*, 5(2), 281-291. DOI: 10.1017/S1474746405002988.

Lupien, P. (2018). Participatory democracy and ethnic minorities: opening inclusive new spaces or reproducing inequalities?. *Democratization*, 25(7), 1251-1269. DOI: 10.1080/13510347.2018.1461841.

Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2). 275-293. DOI: 10.1177/0020852311399851.

Michels, A. (2021). Wat kunnen we leren van lokaal georganiseerde burgerfora? In Ministerie van BZK (Red.), *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap. Essays van Frank Hendriks, Kristof Jacobs en Ank Michels* (pp. 32-42). Ministerie van BZK. Geraadpleegd op 2 september 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/01/essaybundel-nationale-burgerfora-verkenning-van-nationale-burgerfora-als-democratisch-gereedschap>.

Mortelmans, D. (2018). Het kwalitatief onderzoeksdesign. In Decorte, T. & Zaitch, D. (Reds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie* (pp. 81-128). Acco.

Netwerk Burgerberaad (2022). *Burgerberaden in Nederland*. Geraadpleegd op 2 november 2023, van <https://burgerberaad.nu/burgerberaden-burgerfora/>.

OIS (Onderzoek, Informatie en Statistiek) (2019). *De Staat van de Stad Amsterdam X Ontwikkelingen in participatie en leefsituatie*. Gemeente Amsterdam. Geraadpleegd op 2 september van <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/de-staat-van-de-stad-amsterdam-x-2018-2019>.

OIS (Onderzoek, Informatie en Statistiek) (2023). *Dataset Stand van de bevolking Amsterdam*. Onderzoek en Statistiek. Geraadpleegd op 2 september 2023, van <https://onderzoek.amsterdam.nl/dataset/stand-van-de-bevolking-amsterdam>.

Postma, S., Bleijenberg, C., Schmidt, H., & Renes, R. J. (2022). *Evaluatie mini-burgerberaad gemeente Amsterdam 2021: Onderzoeksrapport*. Hogeschool van Amsterdam. AKMI / Psychologie voor een Duurzame Stad/ Faculteit Maatschappij en Recht. Geraadpleegd op 10 maart van, [https://pure.hva.nl/ws/portalfiles/portal/24647225/Onderzoeksrapport\\_HvA\\_Mini\\_burgerberaad\\_Gemeente\\_Amsterdam\\_2021.pdf](https://pure.hva.nl/ws/portalfiles/portal/24647225/Onderzoeksrapport_HvA_Mini_burgerberaad_Gemeente_Amsterdam_2021.pdf).

Pow, J., Van Dijk, L., & Marien, S. (2020). It's Not Just the Taking Part that Counts: 'Like me' Perceptions Connect the Wider Public to Minipublics. *Journal of Deliberative Democracy*, 16(2), 43-55. DOI: 10.16997/jdd.368.

Rittel, H. W.J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169. DOI: 10.1007/BF01405730.

Smart, J. (2007). *What is community development?*. AIFS. Geraadpleegd op 9 september 2023, van <https://aifs.gov.au/resources/resource-sheets/what-community-development>.

Smets, P. & Vlind, M. (2016). Hoofdstuk 7: diversiteit als uitdaging voor de nieuwe democratie. In Boogaard, G., Michels, A. M. B., Cohen, M. J., Smets, P. G. S. M., Binnema, H. A., & Vlind, M. (Red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (pp. 89-102). Boom Bestuurskunde. Geraadpleegd op 9 september, van <https://hdl.handle.net/1887/42118>.

Smith, G. (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.

Tonkens, E. & Verhoeven, I. (2019). The civic support paradox: Fighting unequal participation in deprived neighbourhoods. *Urban Studies*, 56(8), 1595-1610. <https://doi.dox.org/10.1177/0042098018761536>.

Van der Putten, M. (2023, 12 november). *Primeur: Haarlem heeft eindelijk een burgerberaad, maar wat doet gemeente ermee?*. NH Nieuws. Geraadpleegd op 19 november van, <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/327444/primeur-haarlem-heeft-eindelijk-een-burgerberaad-maar-wat-doet-gemeente-ermee>.

## 8. Bijlagen

### A. Topic Guide Interviewvragen

| <b>Naam respondent</b> |   |
|------------------------|---|
| <b>Praktisch</b>       |   |
|                        | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Bedanken tijd</li><li>➤ Vertellen over het onderzoek</li><li>➤ Eigen naam noemen?</li><li>➤ Opnemen oké?</li><li>➤ Transcript opsturen voor opmerkingen &amp; aanvullingen?</li></ul>   |
| <hr/>                  |   |
| <b>Inleidend</b>       |   |
|                        | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Vertellen functie?</li><li>➤ Welke groepen in de wijk participeren minder? / Hebben meer aandacht nodig?<ul style="list-style-type: none"><li>○ Sociaal</li><li>○ Politiek</li></ul></li><li>➤ Welke drempels ervaren deze mensen?<ul style="list-style-type: none"><li>○ Sociaaleconomisch?</li><li>○ Politiek wantrouwen?</li><li>○ Political efficacy?</li><li>○ Informatie/praktisch?</li></ul></li><li>➤ Hoe gaat u daarmee om in uw werk?</li><li>➤ Wat is volgens u de potentie van buurtorganisaties om minder participerende groepen in de samenleving te betrekken?<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Wat moet hier concreet voor gebeuren? / Hoe gaat u concreet te werk?</li></ul></li></ul>   |
| <b>Kern</b>            |   |
|                        | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Uitleggen Burgerberaad</li><li>➤ Veel voorkomend probleem is dat ‘het typische persoon’ ook deze vorm van burgerparticipatie domineert. Wat zou ervoor nodig zijn om [uw doelgroep] hieraan mee te laten doen?<ul style="list-style-type: none"><li>○ Welke personen/organisaties zijn het meeste geschikt hiervoor?</li><li>○ Onder welke voorwaarden?</li><li>○ Hoe faciliteren?</li></ul></li><li>➤ Buurtwerkers worden vaak genoemd als schakel tussen doelgroepen die minder participeren en beleidsmakers. Op welke manier zou u hen kunnen ondersteunen?<ul style="list-style-type: none"><li>○ Direct benaderen?</li><li>○ Competenties?</li><li>○ Grieven?</li></ul></li><li>➤ Welke tips meegeven als ik meer mensen uit [wijk/stadsdeel] wil benaderen?<ul style="list-style-type: none"><li>○ Hoe te werk gaan?</li></ul></li></ul> |
| <hr/>                  |   |
| <b>Afsluiting</b>      |   |
|                        | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Kent u personen die wellicht interessant voor me zijn om ook te interviewen?<ul style="list-style-type: none"><li>○ Contactgegevens?</li></ul></li></ul>  |

## B. Codeerschema

|   |  |
|---|--|
| Eerdere participatietrajecten                       |  |
| Directe activatie                                   |  |
| Competenties (zelfvertrouwen, taal, mentale ruimte) |  |
| Promotiemateriaal/ communicatie                     |  |
| Grievan/wantrouwen overheid                         |  |
| Accepteren dat niet iedereen meedoet                |  |
| Tijd, uren, geld                                    |  |
| Organisatie divers/ identificatie                   |  |
| Systeem/ leefwereld                                 |  |
| Band opbouwen met de buurt/netwerken                |  |
| Vorm  |  |
| Praktische overige drempels                         |  |

*Bijlagen C tot en met F zijn in verband met de bescherming van de anonimiteit van de respondenten uitsluitend beschikbaar gemaakt voor de scriptiebegeleider, Ellis Aizenberg, en de tweede lezer. Mocht er vraag zijn naar de transcripten van de interviews of andere bijlagen, dan kan er contact opgenomen worden en zal in overleg met de respondenten gekeken worden in hoeverre hier gehoor aan gegeven kan worden.*