



Ruimte voor invloed

Verkenning van mogelijkheden voor
meerstemmigheid in lokaal beleid



Colofon

Auteurs: Daan de Bruijn, Yara Noordewier

Met dank aan: Karin Sok

Eindredactie: Tea Keijl

Coverbeeld: Geert Gerard

Vormgeving: Ontwerpburo Suggestie & illusie

Downloaden: www.movisie.nl

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van de bronvermelding:

© Movisie
april 2023



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

Deze publicatie is gefinancierd door ministerie van VWS



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Inhoud

Inleiding	4
Hoofdstuk 1. Zeggenschap en invloed: zoektocht van inwoners én gemeenten	7
Hoofdstuk 2. De betekenis van (mede-)zeggenschap, participatie en invloed in de democratie	10
2.1 Democratie	10
2.2 Inspraak en (mede-)zeggenschap	12
2.3 Invloed	16
2.4 Eigenaarschap en verantwoordelijkheid in participatieprocessen	17
Hoofdstuk 3. Stand van zaken en drempels voor inwoners bij (mede-)zeggenschap en invloed?	22
3.1 Zeggenschap en invloed kunnen, willen en mogen uitoefenen	22
3.2 Inwoners die hun stem wel laten horen	23
3.3 Drempels	26
3.4 Wensen voor uitoefenen zeggenschap en invloed	29
3.5 De participatieparadox	30
Hoofdstuk 4. Praktijkvoorbeelden om de invloedskloof te dichten	33
4.1 Multi-optie referendum	33
4.2 Collectief Hart voor de K-buurt	35
4.3 Coöperatieve wijkraden en wijkcomités	38
Hoofdstuk 5. Voorlopige conclusies	41
5.1 Participatieve democratie versterkt de invloedskloof	41
5.2 Werkzame elementen	42
5.3 Tot slot: actuele ontwikkelingen	44
Literatuurlijst	47



Inleiding

Burgers moeten meer zeggenschap en invloed krijgen op zaken die in hun directe leefomgeving spelen. Dit gegeven wordt al langer onderkend door zowel het Rijk en gemeenten, als door onderzoekers, experts én inwoners zelf. Maar hoe staat het er nu feitelijk voor met de zeggenschap en invloed van bewoners? En hoe kan het beter? Daarover gaat deze verkenning.

In 2016 lanceerden de PvdA en de ChristenUnie een initiatiefnota¹ die meer zeggenschap voor inwoners over hun eigen omgeving bepleitte. Een jaar later adviseerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om met name de maatschappelijke democratie te versterken door meer ruimte voor directe democratie van burgers te organiseren in maatschappelijke organisaties in de zorg, het onderwijs en de woonsector. Inwoners willen, aldus het ROB-rapport, niet alleen politiek vertegenwoordigd worden, maar ook zelf kunnen en mogen beslissen over en invloed uitoefenen op vraagstukken die hen aangaan zoals hoe ze wonen of hoe hun zorg en het onderwijs van de kinderen is geregeld. De ROB stelt echter dat burgers hun betrokkenheid en gevoel van mede eigenaarschap steeds meer zijn kwijt geraakt doordat ze 'in maatschappelijke organisaties vaak op afstand zijn gezet' en 'onvoldoende aangespoord en uitgedaagd worden om zelf, als individu of gezamenlijk, mee te denken, mee af te wegen, mee te beslissen en mee uit voeren. Dit terwijl bij veel burgers wel de wens bestaat om dit te doen.'²

De partijprogramma's en de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 gaven een indicatie dat gemeenten het belang inzien van betrokkenheid en invloedsruimte van burgers op lokaal niveau bij beleid en uitvoering. Zo heeft twee derde van alle coalities na die verkiezingen burgerparticipatie aangemerkt als beleidsterrein met prioriteit.³ Hoe nodig dit was, werd nog eens onderstreept door onderzoek uit 2018, dat liet zien dat ruim de helft van de bevolking het gevoel had geen invloed te hebben op het overheidsbeleid.⁴ Ondertussen startten diverse gemeenten met experimenten om inwoners via het Uitdaagrecht meer zeggenschap over de uitvoering van gemeentelijke taken te geven en lanceerde het ministerie van Binnenlandse Zaken een meerjarig programma Democratie in Actie.

1 PvdA & ChristenUnie (2016)

2 ROB (2017)

3 Publiek denken (z.d.)

4 Driessen et al. (2018)

MAAK DUIDELIJK WAT DE RUIMTE VAN INVLOED
VAN PARTICIPATIE IS



Hoe staat het er nu, aan de vooravond van de nieuwe wet Versterking Participatie op decentraal niveau⁵ en de gemeentelijke coalitieprogramma's voor 2022-2026, voor met de zeggenschap en invloed van inwoners? Deze verkenning geeft daar actuele inzichten in en tevens een doorkijkje naar vraagstukken die verder onderzoek vragen.

Doel en focus

Het doel van deze verkenning is om gemeenten kennis en inzicht te bieden in de mogelijkheden die inwoners hebben én ervaren om (meer) zeggenschap te krijgen en daadwerkelijk invloed uit te oefenen op hun omgeving en zaken die hen raken. Ook bieden we inzicht in wie deze mogelijkheden benutten. Ten slotte gaan we op zoek naar antwoorden op de vraag in hoeverre verruiming van de mogelijkheden bijdraagt aan het ontstaan of vergroten van verschillen in invloed tussen verschillende groepen inwoners.

We richten ons in deze verkenning vooral op vraagstukken die raken aan de invloedsruimte van inwoners in het lokale gemeentelijke beleid en de politieke besluitvorming, ook wel *lokale democratie* genoemd. Daarnaast gaan we in op de mogelijkheden voor (mede-)zeggenschap en de invloed van burgers binnen maatschappelijke organisaties, de zogenaamde *maatschappelijke democratie*.

5 Rijksoverheid (2022a)



Onze verkenning op basis van bestaand onderzoek heeft echter slechts een beperkt beeld opgeleverd van maatschappelijke democratie. De focus ligt in dit rapport ligt dan ook met name op de lokale democratie.

Daarbij kijken we in het bijzonder naar de (mede)zeggenschap en invloed van inwoners die zich weinig of niet uiten, of die onvoldoende worden gehoord of begrepen. Het gaat in de eerste plaats om inwoners die – al dan niet vanwege een kwetsbare situatie – hun stem beperkt *kunnen* laten horen. Maar ook om inwoners die zich onvoldoende *uitgenodigd* voelen om hun stem te *mogen* laten horen, omdat die kritisch of ‘anders’ is. En om inwoners die hun stem niet (meer) *willen* laten horen omdat ze een gebrek aan vertrouwen of eerlijke participatiemogelijkheden ervaren.

Deze verkenning is gebaseerd op literatuuronderzoek, gesprekken met experts en kennis die Movisie over dit thema heeft opgedaan in participatietrajecten en praktijkgericht onderzoek. Op basis van deze inzichten hebben we een aantal oplossingsrichtingen geformuleerd om zeggenschap en invloed van inwoners te vergroten. Ook beschrijven we een aantal praktijkvoorbeelden van aanpakken die invloed en zeggenschap kunnen versterken.

Leeswijzer

Deze verkenning start in hoofdstuk 1 met een oriëntatie op het vraagstuk van zeggenschap en invloed voor inwoners en de zoektocht van inwoners en gemeenten hierin. In hoofdstuk 2 verduidelijken we op basis van onderzoeksliteratuur een aantal sleutelbegrippen.

Vervolgens kijken we in hoofdstuk 3 hoe het is gesteld met de zeggenschap en invloed van inwoners op hun directe leefomgeving. Welke drempels ervaren ze daarbij? En welke wensen en behoeften? In hoofdstuk 4 laten we een aantal praktijkvoorbeelden zien die zeggenschap en invloed van inwoners vergroten, met name van inwoners van wie de stem doorgaans beperkt gehoord wordt. Ten slotte reflecteren we in hoofdstuk 5 op de centrale vragen en trekken we een aantal conclusies bij de mogelijkheden van inwoners om zeggenschap en invloed uit te oefenen, en laten we zien hoe die voor specifieke groepen vergroot kunnen worden.

Hoofdstuk 1

Zeggenschap en invloed: zoektocht van inwoners én gemeenten

Hoe ervaren burgers hun invloed op beleid en besluitvorming?

In een eerder onderzoek naar de legitimiteit van de democratie gaf 62 procent van de Nederlanders aan dat zij ervaren geen invloed te hebben op wat de overheid doet.⁶ Burgers hebben het idee dat politici weinig naar hen luisteren en hun eigen ideeën, soms tegen de publieke mening in, doorvoeren. Burgers zijn ontevreden over de mate waarin de overheid beslissingen aan hen uitlegt. Hierbij is men met name bezorgd over sociale kwesties als armoedebestrijding en inkomensnivellering.⁷ Dit is op zichzelf een zorgelijk beeld en gaat vooral over een ervaren gebrek aan responsiviteit van de overheid. We zien dat dit zowel geldt voor de landelijke overheid als voor gemeenten. Het SCP⁸ doet al langere tijd regelmatig onderzoek naar onder andere politiek vertrouwen, ervaren responsiviteit van de overheid en de ervaren invloed van burgers op (landelijke) overheid. In de laatste meting *Burgerperspectieven* in het voorjaar van 2022 vond ongeveer de helft van de mensen dat mensen zoals zij weinig invloed hebben op wat de regering doet. Op de stelling: 'Het zou goed zijn als burgers meer konden meebeslissen over belangrijke politieke kwesties' antwoordde 61 procent: (helemaal) eens. De verschillen naar opleidingsniveau zijn groot. Hbo- en wo-opgeleiden vinden het vaakst dat de politiek responsief is, mensen met een opleidingsniveau tot en met vmbo of mbo vinden juist veel vaker dat ze geen invloed hebben op de regering of dat politici niet geven om wat zij denken.⁹

Selectief

De overheid betreft burgers bovendien slechts selectief bij beleid. Als burgers al worden betrokken, dan is dit vooral bij de uitvoering van beleid en niet bij het vormen ervan. Dat constateerde ook de vorige SCP-directeur Kim Putters in zijn afscheidsessay: 'Dat is problematisch, omdat een deel van de mensen zich niet in de besluiten herkent en omdat de overheid (te) weinig zicht heeft op de situatie van burgers. Bovendien leidt het ook in de

6 Hendriks et al. (2016)

7 den Ridder en Dekker (2015)

8 SCP (2022)

9 den Ridder et al. (2022)



uitvoering niet altijd tot echte invloed.¹⁰ Er zijn legio voorbeelden van lokale participatietrajecten waar inwoners worden uitgenodigd om mee te praten en reageren op plannen, terwijl de besluitvorming feitelijk al grotendeels heeft plaatsgevonden. Dit wordt ook wel aangeduid als 'schijnparticipatie'¹¹ of 'participatie voor de Bühne'. Daarnaast worden veel besluiten die burgers aangaan niet door (lokale) overheidsorganisaties genomen, maar door bijvoorbeeld zorginstellingen, woningcorporaties en onderwijsinstellingen. Echter, ook dergelijke maatschappelijke organisaties vragen burgers slechts beperkt om mee te denken en te beslissen, noch als individu, noch als collectief. Terwijl de behoefte om invloed uit te oefenen bij inwoners wel bestaat. Daarom nemen inwoners in toenemende mate het heft in eigen handen. Voornamelijk op lokaal niveau starten burgers, buiten de politiek en maatschappelijke organisaties om, burgerinitiatieven waarmee ze invloed uitoefenen op de vormgeving van hun leefomgeving.¹²

Zoektocht van burgers

Voor veel inwoners die hun stem willen laten horen, is het een zoektocht naar ingangen en manieren om dat te kunnen en mogen doen. Daarbij speelt het onderwerp vertrouwen en wantrouwen van mensen in de overheid en instituties een steeds belangrijker rol. Het vertrouwen in de politiek is op dit moment erg laag.¹³ Dat is niet uniek, want de landelijke cijfers hierover schommelen altijd. Afgelopen jaar is het vertrouwen in de democratie in Nederland echter sterker gedaald dan in andere EU-lidstaten.¹⁴ De laatste tijd zijn er steeds meer aanwijzingen dat mensen 'afhaken' en dat groepen inwoners zich niet gezien en gehoord voelen bij besluitvorming door de overheid en andere publieke en maatschappelijke organisaties.¹⁵ De opvang en huisvesting van asielzoekers, (Oekraïense) vluchtelingen en statushouders, de plaatsing van windmolens en zonneparken en de beperking van stikstofuitstoot zijn bekende voorbeelden waarbij inwoners de beperkte invloed op overheidsbeleid ervaren, terwijl de uitwerking ervan hen direct raakt. Ook de beperkte invloed op de besluitvorming rond renovatie en sloopplannen van woningcorporaties in tal van gemeenten, waaronder Rotterdam, Amersfoort¹⁶ en Nieuwegein¹⁷ roept boosheid en protest op.

10 Putters (2022)

11 Peeters et al. (2020)

12 ROB (2017)

13 van der Linden (2022)

14 Oostveen (2022)

15 De Voogd & Cuperus (2021); Peeters et al. (2020)

16 Hardeman (2021)

17 Hart van Nederland (2020)

Weinig divers

Als we de blik richten op de groep die wél (incidenteel of structureel) meedenkt, meepraat en soms ook meebeslist, dan blijkt die vaak weinig divers.¹⁸ Dat geldt zowel in gemeentelijke (beleids-)participatietrajecten als voor de deelname aan geformaliseerde vormen zoals advies- en medezeggenschapsraden en huurdersbelangenorganisaties. Vanuit overheids- en maatschappelijke organisaties is het daarom met name een opgave om de wensen en de stem te versterken van burgers die zich niet of weinig laten horen. Dit gaat voor een deel om inwoners die zich onvoldoende uitgenodigd voelen of die beperkingen ervaren om zichzelf uit te spreken en mee te praten. Uit onderzoek naar de gevolgen van de coronapandemie, blijkt dat juist de mensen die de overheid het hardst nodig hebben, zoals lager opgeleiden en mensen in kwetsbare wijken, het minst vertrouwen in de overheid hebben.¹⁹

Gemeentelijke zoektocht

Gemeenten willen de betrokkenheid en invloed van inwoners bij beleid en uitvoering graag versterken, zoals onder andere bleek uit de aandacht voor burgerparticipatie in een groot aantal coalitieprogramma's in 2018 en 2022. Ze beseffen dat de kennis, ervaringen en initiatieven van inwoners van waarde kunnen zijn voor oplossingsrichtingen bij complexe opgaven zoals de energiecrisis en de wooncrisis en dat hun betrokkenheid nodig is om draagvlak voor veranderingen te realiseren. Dit geldt ook bij vraagstukken in het sociaal domein en aanpalende terreinen zoals de Omgevingswet. Maar gemeenten zijn zoekende naar manieren om de betrokkenheid en invloed van inwoners binnen deze domeinen vorm te geven. Ze zien dat bij de vormen van burgerinspraak die ze doorgaans kiezen niet iedereen die dat wil ook daadwerkelijk invloed kan uitoefenen: witte, hoog opgeleide mannen van middelbare leeftijd zijn vaak oververtegenwoordigd.²⁰ De grote vraag voor gemeenten is en blijft dan ook hoe zij voldoende ruimte kunnen geven aan de stem van de groep die niet gehoord wordt, of die zich niet gehoord voelt. Hoe kunnen zij deze inwoners hierin faciliteren? De antwoorden hierop komen aan de orde in hoofdstuk 3 en 4. In hoofdstuk 2 beschrijven we eerst de begrippen zeggenschap, participatie en invloed nog wat preciezer.

18 Tonkens & Hurenkamp (2019)

19 Engbersen et al. (2020)

20 Van der Meer (2016)



Hoofdstuk 2

De betekenis van (mede-)zeggenschap, participatie en invloed in de democratie

Om helder zicht te krijgen op de ruimte voor zeggenschap en invloed, is het belangrijk om de begrippen die daarmee te maken te hebben te begrijpen. Daarom beantwoorden we in dit hoofdstuk de volgende vragen:

Wat verstaan we onder de lokale (politieke) democratie en de maatschappelijke democratie en hoe hangen ze samen?

Wat is de betekenis van inspraak, medezeggenschap en zeggenschap en burgerparticipatie in de lokale (politieke) en de maatschappelijke democratie?

Hoe definiëren we invloed en het onderscheid tussen feitelijke en beleefde invloed?

Wat is de betekenis van verantwoordelijkheid en eigenaarschap in relatie tot invloed en wat verstaan we onder burgermacht?

2.1 Democratie

Democratie kan worden gedefinieerd als een politiek systeem waarin burgers regeren, zelfstandig of via iemand die door het volk is gekozen, op een manier die alle burgers aan elkaar gelijk stelt.²¹ Deelname van inwoners aan de politieke democratie is voor de meeste mensen doorgaans indirect en bestaat vooral uit het stemmen op een politieke partij bij verkiezingen.²²

21 Hendriks et al. (2016)

22 den Ridder & Dekker (2015)

Democratie is echter veelomvattender dan een politiek systeem en krijgt ook vorm in maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties en zorginstellingen. Binnen het eerder aangehaalde rapport van de ROB wordt gesteld dat de democratie kan worden gezien als een piramide (zie figuur 1), waarbij het bovenste deel de *politieke democratie* vertegenwoordigt.²³



Figuur 1. democratische piramide. Uit: 'Democratie is meer dan politiek alleen', de Raad voor het Openbaar Bestuur (2017), p. 12.

In plaats van de term *politieke democratie* kiezen we in deze publicatie echter voor de term *lokale democratie*. In de eerste plaats omdat we ons richten op de ruimte voor invloed van inwoners in de lokale context. In de tweede plaats hanteren we deze term omdat burgers niet alleen via deelname aan het politieke systeem – feitelijk de *representatieve democratie* – hun stem kunnen laten horen en invloed kunnen uitoefenen, maar ook via allerlei vormen van participatieve democratie (via burgerinitiatieven en beleidsparticipatie) en directe democratie (zoals een referendum). Dit komt in de volgende paragraaf aan de orde. De bredere lagen onder de politieke democratie vormen samen de *maatschappelijke democratie*, waar het gaat om zeggenschap en invloed in maatschappelijke organisaties in de zorg, woningbouw, onderwijs et cetera. In de volgende alinea lichten we dat nader toe.

23 ROB (2017)



Maatschappelijke democratie

Behalve in de politiek, waar veel beleid wordt ontwikkeld en waar besluitvorming plaatsvindt die ons allemaal raakt, worden er ook buiten de *politieke democratie* veel beslissingen genomen die de leefwereld van burgers direct raken. De Raad voor het Openbaar Bestuur vestigde in 2017 de aandacht op hoe zeggenschap en invloed van burgers is geregeld in maatschappelijke organisaties zoals zorginstellingen, woningcorporaties en onderwijsinstellingen. In de democratische piramide (zie afbeelding 1) in het ROB-rapport wordt het begrip maatschappelijke democratie gepresenteerd. Dit kan worden gezien als de invloed van burgers op en in maatschappelijke verbanden zoals buurten, wijken, instellingen en organisaties.²⁴

De ROB constateert dat vooral naar de maatschappelijke democratie gekeken wordt als 'beleidsterreinen, waarop diensten worden verleend aan afnemers, en veel minder als democratische sectoren, waar direct betrokken burgers reële invloed uit (kunnen) oefenen op de werkwijze, de organisatie en de dienstverlening van maatschappelijke organisaties die in die sectoren werkzaam zijn'.²⁵

2.2 Inspraak en (mede-)zeggenschap

Een belangrijk begrippenpaar in deze verkenning is zeggenschap en medezeggenschap. Volgens Van Dale is zeggenschap het 'recht om mede te beslissen' of 'macht' en wordt medezeggenschap aangeduid als 'recht op inspraak'. Inspraak en medezeggenschap zijn dus aan elkaar gekoppeld. Deze paragraaf start met een beschrijving van *medezeggenschap* in achtereenvolgens de lokale democratie en de maatschappelijke democratie. Daarna komen de verschillende vormen van zeggenschap aan de orde, ook weer eerst in de lokale democratie en daarna in de maatschappelijke democratie.

Inspraak in de lokale democratie

Voor medezeggenschap in de lokale democratie wordt vaak de term *inspraak* gebruikt. Gemeenten zijn op basis van landelijke wetgeving verplicht om een *inspraakverordening* vast te stellen die de rechten van inwoners vastlegt om – veelal indirect – beleidsinvloed uit te oefenen. Die invloed beperkt zich tot nu toe tot de voorbereiding van beleid. Het recht op inspraak geldt voor alle inwoners. Meer specifiek zijn gemeenten binnen het sociaal domein verplicht om inwoners en cliënten (als gebruikers van zorg en ondersteuning die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt) een vorm van inspraak en adviesrecht te geven. Dat is vastgelegd in bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet.²⁶

De uitvoering daarvan gebeurt in veel gemeenten via adviesraden sociaal domein. De rechten rond advies en inspraak zijn in de meeste gevallen formeel door de gemeenteraad vastgesteld in een verordening.

24 Putters (2022)

25 ROB (2017)

26 De Koster (2017)

Medezeggenschap in de maatschappelijke democratie

Medezeggenschap wordt gezien als het recht van belanghebbenden om mee te spreken om besluitvorming, die in de regel is voorbereid door anderen, zoals bestuurders, te beïnvloeden.²⁷

Daarmee kunnen vertegenwoordigers uit specifieke groepen belanghebbenden, zoals huurders of zorggebruikers indirecte invloed uitoefenen op beleid in maatschappelijke organisaties. Ze kunnen bijvoorbeeld participeren in organen als cliëntenraden, huurderscommissies en medezeggenschapsraden. Ook deze vorm van inspraak is geformaliseerd en als verplichting vastgelegd in verschillende wetten. Daarin is bijvoorbeeld instemmingsbevoegdheid, een (verzwaarde) adviesbevoegdheid, recht van informatie, recht op overleg en recht van initiatief of ongevraagd advies van medezeggenschapsorganen geregeld. Er wordt ook wel gesproken over 'het medebestuur van burgers in maatschappelijke organisaties'.²⁸

Zeggenschap in de lokale democratie

In de lokale democratie wordt zeggenschap vaak in verband gebracht met verschillende vormen en niveaus van (burger)participatie. De verschillende manieren waarop inwoners kunnen participeren in de (lokale) democratie en de rol en invloed op (gemeentelijk) beleid die ze daarin hebben wordt in het onderstaande overzicht verduidelijkt.



Figuur 2. bron: REDRESS (2022)

27 Van de Bovenkamp et al. (2016)

28 Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) (2014)



In de representatieve democratie hebben inwoners feitelijk geen zeggenschap over politieke beslissingen en kunnen ze alleen indirect invloed uitoefenen via het uitbrengen van hun stem op een partij tijdens verkiezingen. In het kader van deze verkenning besteden we daar verder geen aandacht aan.

Hieronder komt een aantal directe, deliberatieve en participatieve democratie-vormen in de lokale democratie aan de orde. Waarbij overigens vermeld moet worden dat die vormen in de praktijk veelal minder gescheiden zijn dan dit overzicht veronderstelt.

De focus ligt in gemeenten veelal op vormen van participatieve democratie en minder op vormen van directe democratie zoals referenda, waarbij er gestemd kan worden over besluitvorming rond een onderwerp. Verder is het goed om bij het lezen over de verschillende vormen in het achterhoofd te houden dat bekende participatieve vormen als het Uitdaagrecht, burgerberaden en burgerbegrotingen wel een zekere mate van gedelegeerde beslissingsbevoegdheid kunnen bevatten, maar dat de definitieve beslissingsmacht uiteindelijk bij de gemeenteraad ligt.

Ook de uitnodiging om via enquêtes, klankbordgroepen of stadsgesprekken betrokken te zijn bij gemeentelijk beleid, zijn vormen van participatieve democratie. Hiermee kunnen burgers invloed uitoefenen op de voorbereiding en (deels) ook de uitvoering van gemeentelijk beleid. Deliberatieve democratie beschouwen we hier als een vorm van participeren die – bijvoorbeeld in burgerberaden of burgerbegrotingen – kan worden ingezet om de dialoog over beleid(s)keuzes aan te gaan.

Bewonersoverlegorganisaties

Behalve incidentele vormen van burgerparticipatie, bestaan er op wijk- en buurniveau in veel gemeenten Bewonersoverlegorganisaties (Boo's) zoals dorps- en wijkraden, buurtplatforms en dorpsbelangenorganisaties. Deze meer structurele vorm van zeggenschap biedt inwoners uit een wijk, buurt of dorp de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan. Deze Boo's zijn in veel gevallen ooit door de gemeente in het leven geroepen, als inspraakorgaan voor de overheid.²⁹ Door gemeentelijke herindelingen, door regionalisering en door initiatieven van gemeenten zelf om inwoners meer te betrekken bij allerlei maatschappelijke opgaven, is ook de rol van dergelijke Boo's aan verandering onderhevig.³⁰

Uitdaagrecht

Een specifieke mogelijkheid om in de lokale democratie invloed uit te oefenen is het Uitdaagrecht. Hierbij geldt dat het aan gemeentebesturen is in hoeverre ze deze ruimte ook daadwerkelijk bieden aan hun inwoners en binnen welke beleidsterreinen. Met het Uitdaagrecht kun-

29 Loots et al. (2013)

30 Movisie (2022)

nen burgers gemeentelijke taken 'overnemen', bijvoorbeeld rond groenbeheer of vormen van maatschappelijke ondersteuning. Een andere mogelijkheid is dat burgers in een bepaalde wijk of gebied meer zeggenschap krijgen over de wijze waarop de gemeente bepaalde taken uitvoert of door derden uit laat voeren. Denk aan onderdelen van het welzijnswerk of taken rond afvalbeheer of verduurzaming. Via een lokale verordening kunnen gemeenten hier formele 'spelregels' over vastleggen. In het wetsvoorstel *versterking participatie op decentraal niveau* wordt de wettelijke basis versterkt om lokale afspraken te maken over inspraak- en participatiemogelijkheden voor inwoners.

Burgerinitiatieven

In gemeenten waar het Uitdaagrecht daadwerkelijk wordt toegepast zijn het vaak bewonerscollectieven die als *burgerinitiatief* een taak overnemen in hun eigen buurt, dorp of hele gemeente. Maar ook zonder gebruik van dat recht zijn er honderden burgerinitiatieven waarmee inwoners zelf vorm geven aan hun eigen leefomgeving, met energie- voedsel-, woon- en zorginitiatieven. Zie bijvoorbeeld de Monitor Zorgzame Gemeenschappen³¹ of de groeiende groep lokale duurzame-energie-initiatieven.³² Via dergelijke initiatieven worden activiteiten en diensten geboden aan (mede-)bewoners die soms aanvullend zijn en soms in plaats komen van weggevallende voorzieningen. Daarmee oefenen inwoners direct invloed uit op hun eigen leefomgeving en ook op gemeentelijk beleid en beleid van maatschappelijke organisaties. Gemeenten en maatschappelijke organisaties moeten zich hiertoe verhouden, bijvoorbeeld door deze initiatieven te faciliteren, door ermee samen te werken of hen vooral (beleids-)ruimte te bieden.

Wanneer inwoners de overheid vragen dan wel ervan overtuigen om hun initiatieven te faciliteren, bijvoorbeeld met subsidies, valt dat te bestempelen als een vorm van beleidsbeïnvloeding. De legitimatie daarvan kan zijn dat het initiatief inhoudelijk aansluit bij gemeentelijke beleidsdoelen en mogelijk een lacune in de uitvoering opvult of aanvult.

Zeggenschap in de maatschappelijke democratie

Waar medezeggenschap in maatschappelijke organisaties een wettelijke basis heeft, is zeggenschap meer informeel van aard. Ook wordt er een onderscheid gemaakt tussen *individuele en collectieve zeggenschap*. Individuele zeggenschap kan bijvoorbeeld gaan over het soort medische behandeling dat iemand ontvangt of het onderwijs van de kinderen. Deze vorm blijft verder buiten beschouwing in deze verkenning. Collectieve zeggenschap kan zowel binnen maatschappelijke organisaties plaatsvinden als daarbuiten, bijvoorbeeld door via burgerinitiatieven invloed uit te oefenen op de eigen leefomgeving om bepaalde zaken met een collectief belang te bereiken.³³ De invloed die via eigen initiatieven van burgers plaatsvindt is dus zowel gericht op het beleid van (lokale) overheden als op dat van maatschappelijke organisaties.

31 Movisie (2020)

32 <https://www.hieropgewekt.nl/initiatieven>

33 ROB (2017)



2.3 Invloed

Het resultaat van inspraak, (mede-)zeggenschap en vormen van burgerparticipatie is een bepaalde mate van *invloed* op de inhoud van (beleids-)plannen of besluitvorming over bepaalde (beleids-)keuzes door gemeenten of maatschappelijke organisaties. Invloed vatten we in deze verkenning daarom op als invloed op het beleid, dat wil zeggen dat er een indicatie moet zijn dat de aanbevelingen van de deelnemers een vertaling vinden in een beleidsverandering, dan wel een voortzetting zijn van het bestaande beleid.³⁴

In de voorgaande paragrafen is al duidelijk geworden dat invloed een veelomvattend begrip is. Afhankelijk van de vorm waarin (mede-)zeggenschap, inspraak of participatie is georganiseerd kan die invloed op beleid en besluitvorming direct of meer indirect van aard zijn, zo hebben we gezien. Daarnaast kunnen burgers veelal via informele vormen invloed uitoefenen als individu of als collectief én zijn er meer geformaliseerde vormen van invloed, zowel binnen de lokale als de maatschappelijke democratie. Een laatste onderscheid is dat tussen feitelijke en beleefde invloed.

Beleefde en feitelijke invloed

Beleefde invloed gaat over de ervaren invloed van de deelnemers. Een voorbeeld is de mate waarin de leden van een gemeentelijke adviesraad zich serieus genomen voelen of de tevredenheid over wat er met hun adviezen gebeurt.³⁵ De Raad voor het Openbaar Bestuur meent echter dat de vele vormen waarin informele burgercollectieven invloed uitoefenen vaak van grotere betekenis is voor inwoners, doordat het een meer directe vorm van invloed betreft. Bijvoorbeeld door zelf vormen van informele burenhulp of vervoer te organiseren of door zelf een energie- of zorgcoöperatie op te zetten. Het voordeel hiervan is dat het zorgt voor betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de inwoners, doordat zij zelf actief zijn om voor hen relevante kwesties aan te pakken. Hiermee wordt vaak sneller resultaat behaald dan via formele vormen van medezeggenschap.³⁶

Feitelijke invloed wordt omschreven als de mate waarin het beleid daadwerkelijk verandert door de inbreng en invloed van inwoners. Daarbij kunnen inwoners zowel (incidenteel) deelnemer zijn in een (beleids-)participatietraject als meer structureel, als lid van een adviesraad, bewonersoverleg-organisatie of medezeggenschapsorgaan. Het is echter moeilijk vast te stellen wat de feitelijke invloed van inwoners is op beleids- en besluitvorming, althans in (incidentele) burgerparticipatietrajecten. De meeste evaluaties van burgerparticipatie worden kort na het afronden van het beleidsproces gedaan, waardoor de impact op het beleid nog onduidelijk is. Daarnaast kan niet zuiver worden vastgesteld of beleidsveranderingen het directe gevolg zijn van burgerparticipatie, omdat de aanpassingen mogelijk ook zonder deze inspraak waren doorgevoerd.³⁷ Ook voor meer structurele participatie via bijvoorbeeld

34 Michels (2011)

35 Michels (2013)

36 ROB (2017)

37 Michels (2011)

adviesraden sociaal domein is onduidelijk in hoeverre en in welke mate hun beleidsadviezen in de praktijk leiden tot bijstelling van beleid of andere besluiten. In de laatste Monitor Adviesraden Sociaal domein,³⁸ die Movisie uitvoerde in 2020, geeft bijna 56% van de adviesraden aan dat ze tevreden zijn over de manier waarop de gemeente hun inbreng benut, 20% is hierover niet tevreden.³⁹ Het perspectief van gemeenten is hierbij echter niet onderzocht.

De beleefde en feitelijke invloed kunnen in de praktijk uiteenlopen. Zo kunnen mensen het idee hebben dat ze invloed hebben omdat ze mee mogen praten – bijvoorbeeld over de inrichting van een gebied – terwijl de feitelijke invloed op de besluitvorming daarover zeer beperkt is, omdat allerlei besluiten al genomen zijn voordat de inspraak is gestart. Dan spreken we ook wel over ‘schijnparticipatie’ of ‘inspraak voor de bühne’. De mate waarin mensen verwachten dat hun bijdrage aan een vorm van participatie ook daadwerkelijk tot een zichtbare aanpassing of verandering van beleid kan leiden is een belangrijke motivaatiefactor om wel of niet in te gaan op uitnodigingen van gemeenten of maatschappelijke organisaties om mee te doen aan vormen van (mede-)zeggenschap of participatie. Tot slot kunnen inwoners in de lokale democratie ook invloed hebben en zaken gedaan krijgen dankzij informele contacten met ambtenaren, wethouders of raadsleden. Dat geldt voor inwoners op individueel niveau, bijvoorbeeld ondernemers, en voor groepen, bijvoorbeeld de inwoners van een buurt gezamenlijk.

2.4 Eigenaarschap en verantwoordelijkheid in participatieprocessen

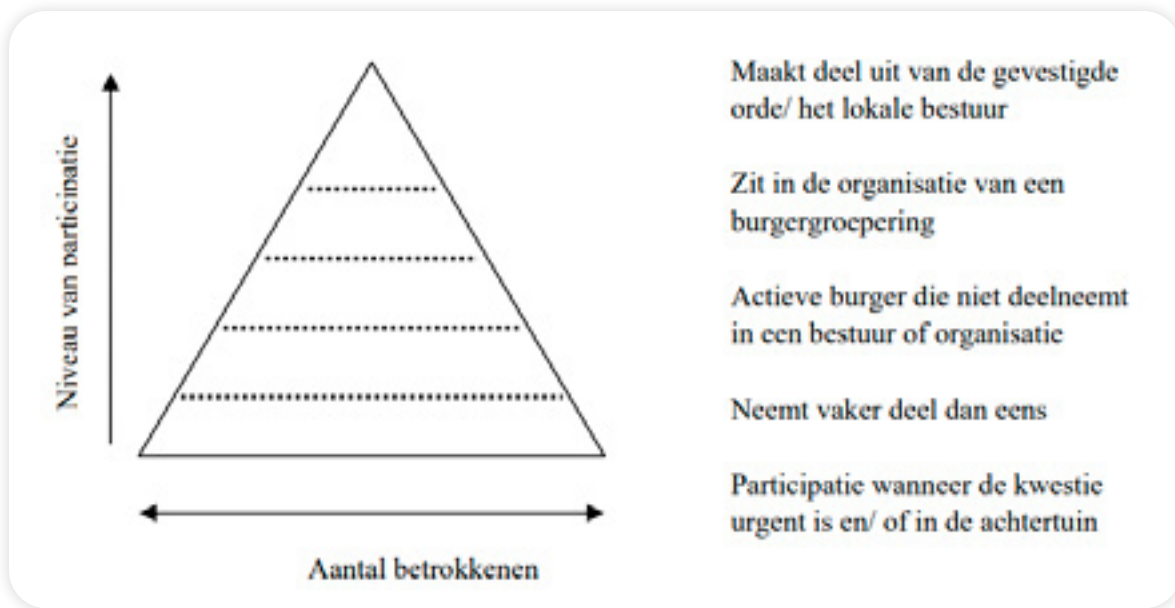
Al sinds de jaren zestig zijn er verschillende analysekaders ontwikkeld om de wijze van participatie, en de niveaus van betrokkenheid en invloed daarbinnen, vorm te kunnen geven. Deze kaders helpen om participatieprocessen te ontwerpen en de machtsverhoudingen en besluitvorming daarbinnen te organiseren.

38 Hetem et al. (2020)

39 Hetem et al. (2020)



Onderstaande participatiepiramide⁴⁰ maakt inzichtelijk dat naarmate het niveau van participatie toeneemt, het aantal betrokkenen afneemt.



Figuur 3. Participatiepiramide May (2006).

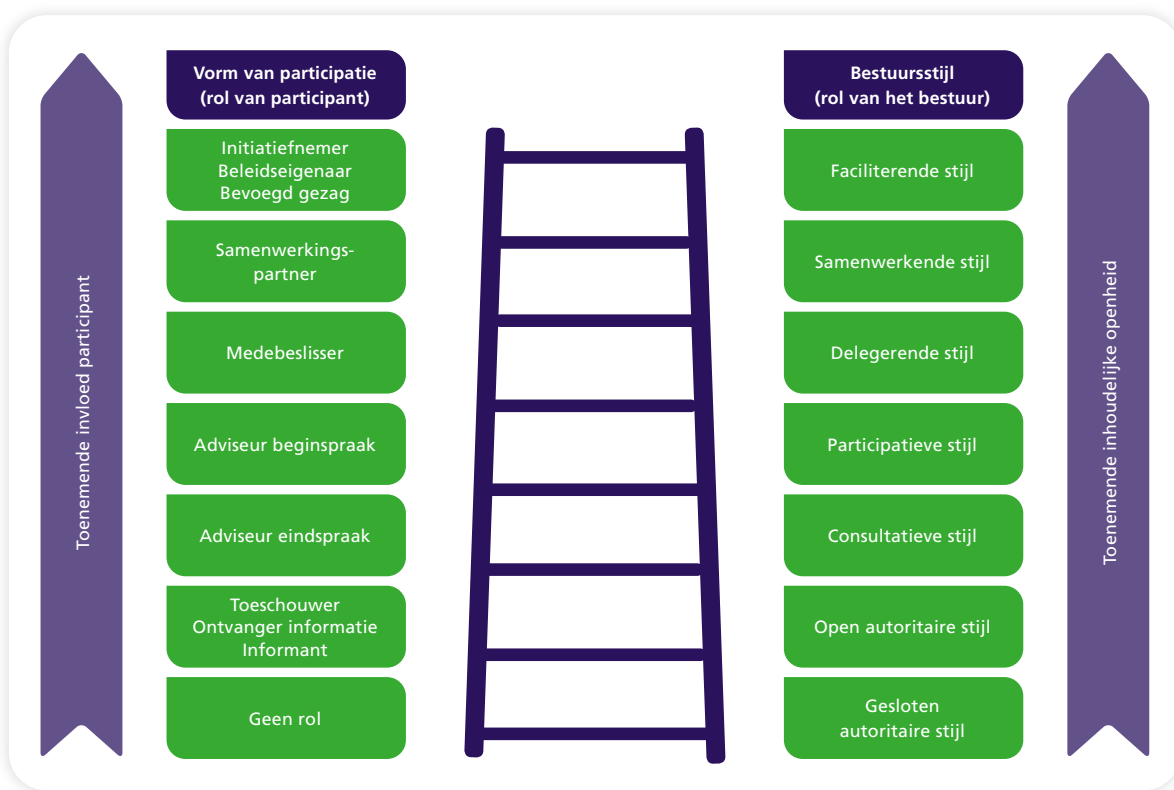
De vorm van de participatiepiramide wordt bepaald door twee kenmerken. Allereerst geldt dat de verschillende manieren waarop burgers kunnen participeren elk een verschillende mate van betrokkenheid vereisen: hoe hoger op de piramide des te meer tijd en energie wordt er van de deelnemers gevraagd. Een tweede kenmerk van de piramide is dat hoe intensiever het niveau van participatie, des te minder mensen kunnen en willen deelnemen.

Hoewel de piramide vooral betrekking heeft op politieke en bestuurlijke participatie van burgers, past de kerngedachte dat hoe intensiever en invloedrijker de participatie is hoe kleiner het aantal betrokkenen, naar ons idee ook voor andere vormen van (burger)participatie. Een ander bekend 'participatiemodel' dat inzicht geeft in de betrokkenheid en invloed, is de participatieladder, ooit ontwikkeld door Sherry Arnstein⁴¹.

40 May (2006)

41 Arnstein (1969)

De klassieke participatieladder van Sherry Arnstein (1969) is in de loop der tijd doorontwikkeld, aangevuld en omgevormd (zie figuur 4).



Figuur 4. Participatieladder van Pröpper. (Van Geloven, z.d.) Aangepast overgenomen uit Pröpper, I. (2013) De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. (p. 66, 67). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Partners en Pröpper hebben deze participatieladder vertaald naar de Nederlandse context van beleidsparticipatie. Het niveau van participatie wordt ingedeeld in 7 treden waarbij elke trede hoger ook betekent dat het niveau van invloed van de deelnemer toeneemt. De niveaus van invloed uit deze ladder lopen min of meer parallel aan de lagen van de Participatiepiramide. Waarmee ook duidelijk wordt dat naarmate de participatie intensiever wordt en het aantal betrokken inwoners afneemt, de invloed van die groep op beleid steeds groter wordt.

Eigenaarschap en verantwoordelijkheid

Kritische denkers met expertise en ervaring in participatietrajecten hebben alternatieven voor de participatieladder bedacht, zoals de 'Autocipatieladder' van Joop Hofman (2000) en de 'Trap van eigenaarschap' (figuur 5) van Anke Siegers (2016). Hierin zijn eigenaarschap, regie en verantwoordelijkheid sleutelbegrippen die onlosmakelijk met zeggenschap en invloed zijn verbonden. Participatie-expert Joop Hofman betoogt dat dergelijke participatieladders slechts gaan over de mate van zeggenschap van inwoners. Volgens Hofman is *verantwoordelijkheid* hiermee onlosmakelijk verbonden, als de 'achterkant' van de ladder. Hij stelt dat de zeggenschapswens van inwoners samengaat met het nemen van verant-



woordelijkheid en dat dit samen leidt tot invloed.⁴² Siegers wijst op het belang om inzicht te hebben in het effect van de gekozen participatievormen en inrichting van processen op inwoners die hiervoor worden uitgenodigd en ziet *eigenaarschap* als hoogste vorm van betrokkenheid en invloed. Dit vereist wat haar betreft een faciliterende en kaderstellende rol van gemeenten en besluitvorming via vormen als een burgertop. Een besluit dat is genomen door de enorme groep betrokkenen (die geïnformeerd, zonder politieke belangen en alle voors en tegens afwegend hebben besloten) is door de georganiseerde tegenspraak van betere kwaliteit dan wanneer dit besluit door een veel kleinere groep (volks)vertegenwoordigers wordt genomen.⁴³

In diezelfde lijn benadrukt de ROB⁴⁴ dat een vitale *maatschappelijke democratie* zich kenmerkt door eigenaarschap van burgers. Dit gaat over de betrokkenheid en verantwoordelijkheid die inwoners voelen, en daarmee samenhangend hun mogelijke en ervaren invloed, voor het functioneren van maatschappelijke organisaties.



Figuur 5. Trap van Eigenaarschap, Siegers (2016).

42 Hofman (2000).

43 Siegers (2016)

44 ROB (2017)

Burgermacht

Nauw verwant aan participatie en invloed van inwoners is het begrip burgermacht. Dit betekent ten eerste dat inwoners het vermogen hebben om hun eigen behoeften te realiseren. Het houdt in dat inwoners zelf de capaciteit hebben (of daarin ondersteund worden) om doelen te stellen en deze te realiseren.⁴⁵ Movisie introduceerde in 2020 de term *Inclusieve Burgermacht*: dat is het vermogen van alle inwoners om datgene te doen wat nodig is om buurtbelangen te behartigen en buurtdoelen te bereiken. De positie van burgers in een kwetsbare positie krijgt daarbij expliciet de aandacht. Bestaande groepen inwoners worden benut en hebben eigenaarschap over het realiseren van hun buurtdoelen. Officiële instanties ondersteunen hen en werken met hen vanuit gelijkwaardig partnerschap.⁴⁶ Arnstein⁴⁷ beschrijft drie vormen van burgermacht waarbij de betrokkenen daadwerkelijk macht hebben over een bepaald vraagstuk: partnerschap, gedelegeerde macht en burgercontrole. Bij partnerschap worden bindende afspraken gemaakt over het delen van invloed, bijvoorbeeld via overlegcomités. Bij gedelegeerde macht vormen inwoners een meerderheid en hebben zij de bevoegdheid om bepaalde beslissingen te nemen, bijvoorbeeld over de besteding van (toegekende) middelen aan buurtprojecten. Bij burgercontrole ligt de volledige controle bij de inwoners. Denk hierbij aan burgerinitiatieven zoals een energiecoöperatie, waarbij de zeggenschap en besluitvorming zonder inmenging of bemoeienis van de overheid plaatsvindt.

45 Van Schaijk et al. (2020a)

46 Van Schaijk et al. (2020a)

47 Arnstein (1969)



Hoofdstuk 3

Stand van zaken en drempels voor inwoners bij (mede)zeggenschap en invloed?

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:

Wie kunnen, willen en mogen in welke rol zeggenschap en invloed uitoefenen?

Wie benutten mogelijkheden en oefenen daadwerkelijk zeggenschap en invloed uit?

Welke drempels ervaren mensen in het uitoefenen van (mede)zeggenschap en het realiseren van feitelijke invloed?

Welke wensen hebben mensen voor het uitoefenen van (mede)zeggenschap en het realiseren van feitelijke invloed?

3.1 Zeggenschap en invloed kunnen, willen en mogen uitoefenen

In het vorige hoofdstuk is behandeld op welke manieren en niveaus inwoners zeggenschap en invloed uit kunnen oefenen. Maar hoe ziet de praktijk eruit? Welke burgers of bewoners oefenen zeggenschap en invloed uit op zaken die spelen in hun leven en leefomgeving en welke drempels ervaren zij daarbij? Hierbij spelen drie factoren een rol: het gaat om 1) kunnen, 2) willen en 3) gevraagd worden.⁴⁸

De eerste vraag is of mensen hun stem *kunnen* laten horen, bijvoorbeeld in de vorm van een georganiseerde vorm van inspraak of (mede)zeggenschap. Niet alle inwoners kunnen

48 Van de Wijdeven et al. (2013)

meedoen, ondanks dat zij wel willen en hiervoor gevraagd worden. Beperkte vaardigheden, tijd, financiën, fysieke beperkingen en onbekende locaties zijn voorbeelden van drempels om te participeren.

De tweede vraag is of mensen hun stem *willen* laten horen om in een bepaalde vorm te proberen invloed uit te oefenen op de inhoud van een plan, besluit- of beleidsvorming, bijvoorbeeld over zaken in hun buurt. Hun motivatie hangt samen met de verwachting of ze daadwerkelijk iets kunnen bereiken en opbrengsten van hun deelname terugzien.

De derde vraag is of mensen *gevraagd of uitgenodigd worden* om hun stem te laten horen. Wie er zeggenschap *mogen* uitoefenen hangt in veel gevallen af van de context, het onderwerp en de bereidheid van degenen die daartoe mogelijkheden verlenen.

3.2 Inwoners die hun stem wel laten horen

Rol en belangen

Uit onderzoek is al langer bekend dat de meeste burgers weinig participeren en een kleine groep veel en op verschillende manieren participeert.⁴⁹ Dat zagen we ook al in de participatiepiramide van May in het vorige hoofdstuk. Maar wat zijn nu de factoren die daaraan ten grondslag liggen? Welke burgers wel participeren, verschilt sterk per onderwerp.⁵⁰ De rol waarin burgers worden gevraagd om te participeren bepaalt hoe zij tegen een onderwerp aankijken en bepaalt hun bereidwilligheid.⁵¹ Over het algemeen participeren mensen hoofdzakelijk in besluitvormingsprocessen vanwege hun eigen belangen in de uitkomsten van het proces.⁵² Het zogenaamde *not-in-my-backyard* (NIMBY) effect is hier een goed voorbeeld van: mensen komen in actie wanneer zij denken zelf nadelen te ondervinden van bepaalde plannen. Wanneer de nadelen echter vooral voor anderen gelden, komen diezelfde mensen niet in actie. Een andere voorwaarde voor participatie is dat iemand ervan overtuigd is om bij te kunnen dragen aan de oplossing van een probleem.⁵³ Bij langdurige processen is deze bijdrage bovendien niet (meteen) duidelijk. Bovenstaande factoren die (mede) bepalen of mensen wel of niet bereid zijn te participeren en daarmee invloed uit te oefenen, hebben vooral te maken met *willen*.

Behalve de rol in participatieprocessen en de mate waarin eigen belangen in het geding zijn, zijn er ook andere – niet-situationele, maar meer sociaal-demografische factoren – die bepalend zijn voor het uitoefenen van invloed.

Opleiding en inkomen

Uit de literatuur en diverse onderzoeken komt vaak naar voren dat de groep inwoners die mogelijkheden aangrijpen om hun stem te laten horen en daarmee invloed uit te oefenen,

49 Milbrath (1965); Skidmore et al. (2006)

50 Connor (1997); Crieghton (2005)

51 Church et al. (2002)

52 Enserink & Monnikhof (2003)

53 Bryson (2004)



weinig divers is. Dat heeft vooral met de factoren *kunnen* en *willen* te maken. In toenemende mate zijn opleiding en vaak ook inkomen bepalend of je 'succesvol deelneemt aan het publieke leven en of je een stem uit weet te brengen volgens je eigen voorkeuren en belangen'.⁵⁴

Er zijn diverse onderzoeken waaruit blijkt dat de deelname van verschillende groepen burgers aan vormen van burgerparticipatie nog geen garantie is dat zij ook in gelijke mate invloed kunnen uitoefenen. In alle vormen van burgerparticipatie blijken hoger opgeleiden oververtegenwoordigd⁵⁵; jongeren en mensen met een migratieachtergrond zijn vaak ondervertegenwoordigd.⁵⁶

En als het in een participatieproces eens wel lukt om diverse groepen burgers aan tafel te krijgen, dan is het nog niet gezegd dat zij ook in gelijke mate invloed uitoefenen. Hoger opgeleiden hebben ook dan doorgaans meer invloed, omdat zij hun belangen beter weten te articuleren en/of omdat er beter naar hen geluisterd wordt.⁵⁷ Ook recent onderzoek wijst uit dat dossiers als de toeslagenaffaire, woningmarkt en gaswinning passen in een bredere trend: overheidsbeleid sluit vooral aan op de wensen van rijke, hoogopgeleide burgers en grote bedrijven, terwijl gewone burgers vaak achter het net vissen.⁵⁸ Dit is mede te wijten aan het gebrek aan afspiegeling en representatie van diverse groepen inwoners in de bestuurlijke en politieke organen die de representatieve democratie belichamen. Dit is ook het beeld bij door burgers zelf opgezette initiatieven waarmee ze invloed (pogen) uit te oefenen op hun leefomgeving of op beleid.⁵⁹

Als we specifiek kijken naar wie de kans benutten om invloed te hebben via meer geformaliseerde vormen van medezeggenschap binnen gemeenten, zoals adviesraden sociaal domein of medezeggenschapsvormen in maatschappelijke organisaties, dan zien we ook daar een oververtegenwoordiging van hoogopgeleide, autochtone en veelal oudere mannen. Recent onderzoek onder huurders-belangenorganisaties door Platform31⁶⁰ bevestigt dit beeld voor wat betreft de rol van actieve burgers in dergelijke platforms.

Het onderscheid tussen inwoners die weinig worden gehoord en inwoners die veelvuldig worden gehoord is niet zwart-wit. We hebben op grond van inzichten uit de literatuur geprobeerd deze diversiteit te verduidelijken door vier varianten van 'stemmen' van burgers te onderscheiden. Die 'stemmen' variëren in de mate waarin ze meer of minder luid klinken en in de mate waarin ze worden 'verstaan' door bestuurders en beleidsmakers. We lichten deze 4 groepen hieronder nader toe.

54 Tonkens & Hurenkamp (2019)

55 Tonkens & Hurenkamp, (2019); Hurenkamp et al., (2006); Sampson et al. (2005)

56 John (2009); Jones (2003)

57 Fung, (2004); Skocpol, (2004); Schakel, (2020)

58 Schakel (2020)

59 Tonkens & Hurenkamp (2019); Visser (2019)

60 Morsheim et al. (2022)

De onderbelichte, kwetsbare stemmen

Dit zijn de inwoners die hun stem niet of nauwelijks laten horen, omdat ze dat niet goed kunnen of omdat ze niet worden uitgenodigd. Dit zijn doorgaans inwoners in een kwetsbare positie, waarvan een deel met een gemiddeld lagere opleiding en lager inkomen. Het gaat om mensen die minder talig zijn en/of de Nederlandse taal onvoldoende beheersen en mede daardoor ook moeite hebben overheidsinformatie en -communicatie goed te volgen. Hoewel bijvoorbeeld beleid en uitvoering in het sociaal domein, deze groep burgers sterk raakt en voor hen van belang is, maakt hun persoonlijke situatie dat actief participeren en invloed uitoefenen voor hen veel drempels kent.

Uitzondering hierop zijn bijvoorbeeld inwoners met ervaringskennis of ervaringsdeskundigen die deelnemen in cliëntenraden en adviesraden. Inwoners met ervaringskennis kunnen nog wel in een kwetsbare situatie zitten, maar weten wel hun stem in te zetten. Voor ervaringsdeskundigen geldt over het algemeen dat zij zelf niet meer in een kwetsbare situatie zitten, maar wel het perspectief van deze groep vertegenwoordigen. Zij ervaren vaak moeite om gehoord en gezien te worden.

De kritische en onbegrepen stemmen

Hiermee worden de stemmen van burgers bedoeld die bezorgd zijn over de toestand van de samenleving en het gevoel hebben dat er weinig aan te doen is. Die bezorgdheid gaat over vijf fundamentele zaken: het vertrouwen in de menselijke mogelijkheden, normen en waarden, de effectiviteit van de politiek, de gemeenschapszin en de financiële kwetsbaarheid van de burgers.⁶¹ Uit onderzoek blijkt deze groep, die ook wel wordt aangeduid als 'maatschappelijk onbehaagden' minder vaak politiek participeert en/of actief is in vormen van burgerparticipatie. Wel zijn deze burgers juist relatief vaker te vinden in vormen van protestparticipatie.⁶² Ze laten dus wel hun stem horen, maar zijn doorgaans minder betrokken in georganiseerde vormen van beleidsparticipatie of in formele medezeggenschapsstructuren. Ze voelen zich ook ongehoord of onbegrepen in een steeds complexer wordende samenleving. Gevoelens van maatschappelijk onbehagen en pessimisme nemen toe bij personen naarmate ze ouder en lager opgeleid zijn en over minder inkomen beschikken⁶³.

De zwijgende stemmen

De derde groep die we onderscheiden bestaat eigenlijk uit twee subgroepen, die afhankelijk van het onderwerp, kunnen samenvallen. Het gaat in beide gevallen om de 'stemmen' die niet worden 'geuit'. Dat kunnen stemmen zijn van mensen die wel *kunnen* participeren en daar ook wel voor worden uitgenodigd, maar die hier geen interesse in hebben of er het belang niet van inzien om uiteenlopende redenen. Uitgezonderd overigens incidentele situaties die heel urgent zijn of dicht in de buurt spelen. Deze groep wordt ook wel 'het

61 Steenvoorden (2015)

62 Steenvoorden (2016); Steenvoorden & Harteveld (2018)

63 Schmeets & Tummers (2022)



stille midden' genoemd. Deze groep bestaat vooral uit inwoners die middelbaar tot hoger opgeleid zijn en een modaal of hoger inkomen hebben. Ook bevinden zich in deze groep relatief meer jongeren en jonge gezinnen.

Het kan echter ook gaan om stemmen van de grote middengroep die zich rond sterk polariserende thema's, met sterke voor- en tegenstanders, niet (willen) uitspreken. Bijvoorbeeld omdat ze de toon of de felheid van het debat niet prettig vinden en verwachten dat hun meer genuanceerde stem hier tegen wegvalt of dat hun inbreng er toch niet toe doet. Deze groep, ook wel 'de zwijgende meerderheid' is veel minder uitgesproken voor of tegen, en haar geluid klinkt vaak minder duidelijk. In deze verkenning focussen we ons met name op die eerste subgroep.

De gevestigde, veelgehoorde stemmen

Dit zijn de stemmen van inwoners die *kunnen* en graag *willen* participeren en invloed uitoefenen. Zij worden uitgenodigd om deel te nemen en weten ook zelf goed de weg te vinden en invloed uit te oefenen. Hun 'stemmen' zijn goed vertegenwoordigd in alle vormen van (mede-)zeggenschap en burgerparticipatie. Deze groep wordt ook wel aangeduid als de 'gevestigde stemmen'⁶⁴ of de 'participatie-elite'. Dit zijn doorgaans hoger opgeleiden en mensen met een middelbaar en hoger inkomen. Verder zitten er in deze groep relatief meer ouderen, meer mannen en meer mensen zonder migratieachtergrond.

3.3 Drempels

Om meer zicht te krijgen op de drempels voor het uitoefenen van zeggenschap en invloed, kijken we weer naar de factoren *kunnen*, *mogen* en *willen*.

Kunnen

Sommige inwoners denken dat ze niet *kunnen* participeren of weten niet hoe. Drempels hebben bijvoorbeeld te maken met een gebrek aan sociaal kapitaal of het idee te weinig kennis van het onderwerp te hebben. Ook onvoldoende beheersing van de dominante taal (vaak Nederlands) speelt een rol, voornamelijk bij burgers met een migratieachtergrond. Daarnaast is een mogelijke verklaring dat lager opgeleide burgers zich te min voelen om mee te doen en/of een diepe afkeer van de overheid hebben.⁶⁵ Verder zijn praktische randvoorwaarden zoals de gevraagde tijdsinvestering en de beschikbare vergoeding bepalend. Ook de tijdstippen van bijeenkomsten (onder werktijd), zich niet uitgenodigd voelen of niet op tijd uitgenodigd zijn, belemmeren participatie.⁶⁶

Mogen

De gemeenteraad of de ambtelijke organisatie bepaalt doorgaans per beleidstraject wie een vorm van inspraak en zeggenschap *mogen* uitoefenen: alle inwoners, de bewoners van

64 Van de Meerakker (2021)

65 Visser (2014)

66 Visser et al. (2019)

een bepaalde buurt of specifieke groepen belanghebbenden. Kritiek op deze manier van denken is er ook. Zo benadrukt Hofman⁶⁷ dat vaak gedacht wordt dat er bij participatie een partij is die ruimte moet krijgen van een initiërende partij, terwijl participatieprocessen juist gelijkwaardigheid en samenwerking moeten omvatten. Ook Visser⁶⁸ ziet participatie als een proces waarbij individuen, groepen en/of organisaties invloed en controle delen over vraagstukken en beslissingen die hen aangaan. Bij burgerinitiatieven ligt het initiatief voor de participatie bij inwoners. In veel gevallen is er samenwerking met overheden of maatschappelijke organisaties aan de orde en kan via deze initiatieven ook invloed uitgeoefend worden op beleidskeuzes. Zoals we eerder al benoemden, worden burgerinitiatieven echter vaak opgestart en gerund door 'gevestigde stemmen'. Dat ervaren andere groepen ook als een drempel om mee te doen, zoals onderzoek van Visser aantoonde.

Willen

Een andere reden voor de geringe deelname aan participatietrajecten is dat sommige inwoners niet *willen* meedoen in gemeentelijke participatietrajecten of in vormen van georganiseerde (mede-)zeggenschap. Sommige onderzoekers menen dat de meeste mensen geen interesse hebben in meer inspraak, maar dat zij gewoon willen dat de overheid zaken goed regelt en hen verder niet lastig valt.⁶⁹ Ook stellen zij dat er een duidelijke onwil bij burgers is om verantwoordelijkheid te krijgen over beleidsbeslissingen en dat zij bij voorkeur het besluit van kwesties in handen laten van de mensen die ervoor gekozen hebben politicus te worden.⁷⁰ Bij dit gebrek aan affiniteit speelt mee dat deze doelgroep zich niet altijd herkent in de mensen die doorgaans betrokken zijn binnen deze domeinen, de 'gevestigde stemmen'. Deze opvatting geldt vooral voor de groep die we eerder hebben aangeduid met de 'zwijgende stemmen'.

Ook maatschappelijke onvrede of onbehagen is van invloed op het wel of niet meedoen aan vormen van participatie. We benoemden eerder dat de groep 'maatschappelijk onbehaagden' minder geneigd is zich in te zetten in vormen van burgerparticipatie en politieke participatie. Dat maakt ook dat hun stemmen minder vertegenwoordigd zijn in bijvoorbeeld adviesraden of medezeggenschapsorganen, waardoor hun invloed beperkt blijft. Wel zijn ze vaker actief bij vormen van 'protestparticipatie' rond zaken die hen direct raken of aan het hart gaan. Door het collectieve karakter van deze vorm van participatie kunnen ze op die manier zowel landelijk als lokaal wel invloed uitoefenen op politici en de publieke opinie.

De vier eerder genoemde groepen 'stemmen van burgers' en de rol die de factoren *kunnen*, *willen* en *mogen* specifiek voor hen spelen bij wel of niet participeren, zijn ondergebracht in de onderstaande tabel. Dat biedt aangrijpingspunten voor veranderingen in de manier waarop zeggenschap en invloed is verdeeld.

67 Hofman (2000)

68 Visser et al. (2019)

69 Godschalk et al. (2003); Hammarlund (2004); May (2006)

70 Abelson et al. (2003)



Typering van groepen burgers				
Invloed-factoren Participatie ↓	De onderbelichte kwetsbare stemmen <i>'Ongeziene burgers'</i>	De kritische onbegrepen stemmen <i>'Maatschappelijk onbehaagde burgers'</i>	De zwijgende stemmen <i>'Onzichtbare burgers'</i>	Gevestigde veelgehoorde stemmen <i>'Veel geziene en gehoorde burgers'</i>
Kunnen	Zijn (tijdelijk) niet in staat of ervaren veel drempels om te participeren door persoonlijke situatie.	Deel kan de eigen stem laten horen, deel ervaart drempels in georganiseerde vormen.	Zijn in staat de eigen stem te laten horen indien nodig. Zijn niet altijd goed geïnformeerd over participatie-mogelijkheden. Die sluiten vaak ook niet aan bij mogelijkheden en wensen.	Hebben tijd en mogelijkheden en zijn goed in staat de eigen stem te laten horen.
Willen	Willen zich uitspreken als ze ruimte voelen in de persoonlijke situatie en als participatie toegankelijk en laagdrempelig is.	Willen vaak niet via de georganiseerde vormen meedoen, willen wel invloed en zeggenschap.	Willen meestal niet participeren of actief zijn en/of willen zich niet uitspreken vanwege geen tijd, zin of interesse. Willen alleen als het hen direct raakt.	Willen graag participeren en invloed uitoefenen via diverse participatie-vormen én via eigen initiatieven.
Mogen	Worden wel uitgenodigd maar participatie- en communicatie-vormen zijn niet altijd goed afgestemd.	Ervaren dat ze onvoldoende worden uitgenodigd en onvoldoende gehoord en begrepen.	Worden wel uitgenodigd en krijgen zelfs extra aandacht omwille van gewenste diversiteit en representatie in participatie-trajecten.	Worden uitgenodigd en weten zelf de weg te vinden.
Wijze van invloed	Stem klinkt vooral indirect via ondersteuners en intermediairs. Klein deel – ervaringsdeskundigen – oefent actief invloed uit.	Oefenen vooral invloed uit op de publieke opinie via vormen van 'protest-participatie'.	Zijn alleen actief in participatie-trajecten rond urgente kwesties 'dichtbij huis'.	Direct via eigen inbreng in burger-initiatieven, burgerparticipatie en via deelname aan inspraak, of adviesraden.
Geschatte mate van invloed	Vaak weinig invloed. Sterk afhankelijk van de invloed van de ondersteuners en intermediairs of indirect via aandacht voor hun belangen in publieke debat.	Wisselende mate van invloed, kan groeien bij massaal lokaal protest rond 'hete hangijzers'.	Hebben invloed op zaken in de eigen buurt. Indirect worden gedeelde belangen via de invloed van 'gevestigde beïnvloeders' en 'onbehaagden' ingebracht.	Hebben invloed op beleid en besluitvorming door hun actieve betrokkenheid en (sterke) netwerken.

3.4 Wensen voor uitoefenen zeggenschap en invloed

Welke wensen hebben burgers ten aanzien van het uitoefenen van invloed op hun leefomgeving? Uit verschillende bronnen blijkt dat burgers met name kritisch zijn over de beperkte mate van responsiviteit van de gevestigde politiek. Daaruit volgt een roep om aanvullende vormen om te kunnen meepraten en meedoen, zonder dat het basisidee van de taakverdeling in het huidige representatief-democratisch systeem wordt losgelaten.⁷¹ Met name onder lager opgeleide burgers bestaat echter het idee dat politici onvoldoende weten wat er echt speelt in de samenleving en dat ze niet dezelfde taal spreken. Zo is er een groot verschil tussen hoog- en laagopgeleiden ten aanzien van de waardering van de werking van de democratie en het aandeel dat democratische veranderingen wil.⁷² Ook is er een verschil in opvatting als het gaat om mogelijke aanvullingen op de bestaande mogelijkheden om je stem te laten horen in de representatieve democratie. Onder hoger opgeleiden blijkt namelijk meer steun voor zogenaamde deliberatieve vormen, zoals burgerberaden en burgerbegrotingen. Hoewel lager opgeleiden ook positief staan tegenover dergelijke vormen van inspraak, zien zij meer heil in meer directe vormen van zeggenschap, zoals (lokale) referenda en het kiezen van de burgemeester.⁷³

Alertheid geboden

In de praktijk blijken bij deliberatieve vormen van inspraak hoger opgeleiden vaak oververtegenwoordigd en dominerend in de discussies, ondanks loting.⁷⁴ Uit oogpunt van democratische waarden is het hoe dan ook van belang om bij de gekozen vormen van inspraak en zeggenschap alert te zijn op wie er meedoet en in hoeverre de deelnemende groepen daadwerkelijk invloed hebben. Onderstaande figuur toont de verschillende vormen van democratie en de voor- en nadelen (uit democratisch oogpunt).

REDRESS

Het REDRESS-onderzoek⁷⁵ waaruit onderstaande figuur afkomstig is, richt zich op de opbrengsten van zogenaamde hybride vormen van democratie, waarin vormen van directe en deliberatieve democratie worden gecombineerd. De achterliggende gedachte daarbij is dat een grotere groep inwoners de kans krijgt een vorm van zeggenschap en daarmee invloed uit te oefenen.

71 Den Ridder & Dekker, (2015); Hendriks et al., (2016).

72 Driessen et al. (2018)

73 Driessen et al. (2018)

74 Voermans & Waling (2017)

75 <https://redressproject.nl/>



Figuur 6. Bron: REDRESS (2022)⁷⁶

3.5 De participatieparadox

Veel vormen van inspraak en zeggenschap, zowel in de context van beleidsparticipatie in gemeenten als in de context van maatschappelijke organisaties, zijn gestoeld op vormen van participatieve of deliberatieve democratie. Zoals we in het voorgaande hebben geconstateerd zijn hoger opgeleide burgers, vaak ook met een hoger inkomen en veelal zonder migratieachtergrond, hierin oververtegenwoordigd. Daarmee ontstaat er feitelijk een invloedskloof tussen verschillende groepen burgers. Dat leidt ertoe dat slechts de mening en belangen van een kleine minderheid worden opgenomen in de plannen van de overheid, terwijl mening en belangen van de meerderheid van de samenleving niet aan bod komen.⁷⁷ Het resultaat van deze ongelijke verdeling van zeggenschap tussen verschillende groepen inwoners is ook een bron van zorg. Het vormt een voedingsbodem voor wantrouwen: zowel tussen groepen inwoners onderling, als tussen groepen inwoners en de overheid. Het versterkt beelden dat bepaalde groepen – vertegenwoordigd door de ‘gevestigde stemmen’ – het voor het zeggen hebben. Die beelden worden tenminste voor een deel ook in onderzoek bevestigd.

Grotere ongelijkheid

Doordat ook de representatieve democratie een zeer beperkte afspiegeling is van de zeer diverse Nederlandse bevolking wordt dit effect nog versterkt. Ook daar worden de belangen van hoger opgeleiden en mensen met een hoger inkomen veel beter behartigd.⁷⁸ Het

⁷⁶ <https://redressproject.nl/>

⁷⁷ Burton (2004)

⁷⁸ Schakel (2020)

Hybride democratie-vorm: Buurtbudgettraject Oud-Woensel

Een voorbeeld waarbij de zeggenschap en invloed van inwoners op een hybride manier vorm kreeg, was het buurtbudgettraject in de Eindhovense wijk Oud-Woensel. In 2021 kon iedereen in Hemelrijken en de Gildebuurt beslissen waar het Buurtbudget van €50.000 naartoe moest gaan. Allereerst werd burgers gevraagd welke thema's voor de buurt belangrijk waren (participatieve democratie). Vervolgens werden inwoners uitgenodigd om met elkaar (online) in gesprek te gaan om het budget te verdelen over de verschillende thema's (deliberatieve democratie). Daarna konden buurtbewoners op diverse manieren ideeën inbrengen (participatieve democratie). Tot slot konden alle buurtbewoners hun stem uitbrengen op de 35 ingediende ideeën (directe democratie).

Zie ook: [Wat houdt het project Buurt Budget Oud Woensel in? - YouTube](#)

risico hiervan is dat de invloed en macht van deze groep alleen maar groter wordt en dus ongelijkheid verder in de hand werkt: de rijken worden rijker, de armen worden armer. Dit is een belangrijk aandachtspunt zowel voor overheden als voor maatschappelijke organisaties. Daarbij moeten zij in acht nemen dat niet alle burgers gehoord worden of gehoord *willen* worden. Ook moeten ze zich realiseren dat niet iedereen beschikt over toereikende vaardigheden, tijd en contacten om te *kunnen* deelnemen als volwaardig democratisch participant. Hierdoor worden niet altijd de belangen van de zwijgende meerderheid meegenomen, zelfs niet bij formele vormen van collectief (mede)zeggenschap, waarbij is ingeregeld dat betrokkenen hun stem *mogen* laten horen. Hoewel niet iedereen wil participeren, is het voor de versterking van de democratie noodzakelijk dat zo veel mogelijk mensen in elk geval *kunnen* participeren.

Goede bedoelingen

De vraag is echter of het versterken en toegankelijker maken van de door gemeenten geïnitieerde participatietrajecten, waar nu doorgaans op wordt ingezet, wel leidt tot meer invloed voor de groepen burgers die nu minder worden gehoord. De vraag is in hoeverre het toenemend aantal burgerberaden en in mindere mate burgerbegrotingen met een sterk deliberatief karakter, ondanks alle goede bedoelingen en de inzet van loting, tot meer inbreng van de 'onderbelichte ongehoorde' en 'kritische onbegrepen' stemmen leidt.

Tegengestelde uitwerking

Misschien heeft het juist een tegengestelde uitwerking, omdat de zeggenschap van de 'gevestigde beïnvloeders' alleen maar groter wordt en daarmee de invloedskloof dieper. Zelfs als vernieuwende vormen van participatie ingezet worden om specifieke groepen te



betrekken die meestal niet deelnemen, blijkt toch vaak dezelfde groep te worden bereikt die ook al via meer traditionele participatievormen van zich liet horen.⁷⁹ Dezelfde ongelijkheden worden daarmee gereproduceerd en versterkt. Van der Meer⁸⁰ spreekt van een zogenaamde participatieparadox: 'Hoe meer kanalen er komen voor burgers om politiek actief te worden, hoe groter de kans op ongelijkheid in participatie wordt.' Dezelfde paradox doet zich voor in de 'doe-democratie' waarin ook inwoners met specifieke achtergrondkenmerken zijn oververtegenwoordigd. De enorme aandacht voor en schijnbare groei van burgerinitiatieven draagt het risico in zich dat vooral de groep die al invloed heeft nog beter gefaciliteerd wordt en nog meer ruimte en invloed krijgt. Zolang initiatieven kunnen rekenen op een breed en divers draagvlak van andere inwoners is dat op zichzelf positief. Het is echter wel van belang om de democratische legitimatie van dergelijke initiatieven te waarborgen.

Wat is een beter alternatief? Hoe kan de groep die zich niet uit of die niet gehoord wordt, toch invloed uitoefenen? Het volgende hoofdstuk verkent aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden de mogelijke oplossingsrichtingen om de stem en invloed van zo veel mogelijk groepen te laten doorklinken.

79 Van der Meer (2018); Tonkens & Hurenkamp (2019).

80 Van der Meer (2018)

Hoofdstuk 4

Praktijkvoorbeelden om de invloedskloof te dichten

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat niet alle stemmen evenredig gehoord en benut worden in beleid en besluitvorming. We zagen ook dat het toegankelijker maken of breder inzetten van vernieuwende vormen van participatie ertoe kán leiden dat een grotere groep burgers meer invloed krijgt. Maar tegelijkertijd lijkt dit juist de invloedskloof te vergroten. Om die kloof te dichten is dus een andere aanpak nodig. In dit hoofdstuk lichten we een aantal praktijkvoorbeelden toe die de potentie hebben om meer ruimte te geven aan de ‘onderbelichte kwetsbare stemmen’ en de ‘kritische onbegrepen stemmen’. We voegen deze twee hier samen onder de noemer ‘de stem van de ongehoorde burger’.

Het eerste voorbeeld is een vorm van directe democratie, namelijk het multi-optie referendum. De andere twee voorbeelden betreffen meer informele vormen van invloed, waarbij bestaande netwerken in wijken en buurten worden benut: de K-buurt en Coöperatieve wijkraden en -comités. Collectiveren speelt bij deze laatste twee een belangrijke rol.

4.1 Multi-optie referendum

Wat is het?

Bij een referendum kunnen inwoners thematisch stemmen over beleidsvoorstellen. Het is een directe vorm van inspraak, waarbij een brede groep inwoners op een laagdrempelige, inclusieve en efficiënte manier kan worden betrokken.⁸¹ Het is een participatievorm met een lage intensiteit, die weinig inspanning kost en die, afhankelijk van de opzet, relatief veel invloed kan opleveren. Doorgaans heeft een referendum een binair karakter: de burger kan vóór of tegen een voorstel stemmen. Bij een multi-optie referendum worden echter drie of meer opties voorgelegd. Deelnemers kunnen op meerdere opties stemmen of deze rangschikken.⁸² In (onder meer) Duiven is in 2008 al geëxperimenteerd met een multi-optie

81 Taillon (2017)

82 Wagenaar (2021)



referendum. Inwoners konden hun mening geven over drie mogelijke herinrichtingsplannen voor hun centrum. Dit experiment bleek succesvol in het betrekken van burgers bij politieke besluitvorming.⁸³

Rol van betrokken actoren

De gemeente heeft een belangrijke rol bij het opzetten en inzetten van een multi-optie referendum. Ze moet nadenken over de vraag of het onderwerp de verschillende groepen aanspreekt. Vervolgens moet ze de verschillende voorstellen in het multi-optie referendum helder formuleren. Ook dient de informatievoorziening over het proces duidelijk en transparant te zijn. Hiervoor is tevens een rol weggelegd bij intermediairs zoals sociaal professionals, actieve bewoners of sleutelfiguren in de wijk. Zij kunnen ten eerste het belang van het uitbrengen van een stem uitdragen. Daarnaast kunnen zij uitleg geven over de inhoud van de voorstellen in het referendum zodat kiezers een weloverwogen beslissing kunnen nemen. Verder kan de gemeente – afhankelijk van het thema – maatschappelijke organisaties betrekken zoals zorgorganisaties, onderwijsinstellingen en woningcorporaties. Zo kan de gemeenten hen ook binden aan de uitkomsten van het referendum.

Stem van de ongehoorde burger

Lager opgeleiden geven, zoals in het vorige hoofdstuk ook al te lezen viel, doorgaans vaker de voorkeur aan directe vormen van zeggenschap, zoals (lokale) referenda.⁸⁴ Uit opiniepeilingen blijkt verder dat burgers met een hogere mate van populistische attitudes voorstander zijn van referenda en dat zij eerder geneigd zijn de uitkomsten te accepteren, zelfs als deze voor hen ongunstig zijn.⁸⁵ Referenda bieden dus de mogelijkheid om een bredere groep te betrekken. Of dat ook daadwerkelijk gebeurt, is echter de vraag. Zo was er bij het Oekraïne-referendum in 2016 bij het percentage burgers dat niet gestemd heeft, weinig onderscheid te maken naar opleidingsniveau.⁸⁶ Het lijkt er echter op dat de informatievoorziening en het thema hier debet aan waren. Dit onderstreept dus vooral het belang van een bewuste themakeuze en goede informatievoorziening. Zoals hierboven benoemd hebben intermediairs bij dat laatste een belangrijke rol.

Effect op mate van zeggenschap en invloed

De democratische kwaliteit van een referendum hangt sterk af van de manier waarop het is georganiseerd en ontworpen.⁸⁷ Inhoudelijke kritiek op het referendum richt zich vaak op het binaire karakter, waardoor kiezers beperkt worden om voor óf tegen een beleidsvoorstel te stemmen.⁸⁸ Dat nadeel vervalst bij een multi-optie referendum, waarbij meer genuanceerde en concrete alternatieven voor nieuwe wetgeving voorgelegd worden. Deelnemers

83 Rosema & Kock (2009)

84 Driessen et al. (2018)

85 Jacobs & Werner (2021)

86 Jacobs et al. (2018)

87 Taillon (2017)

88 Wagenaar (2021)

kunnen zich over meerdere alternatieven uitspreken en in sommige gevallen zelfs een eigen alternatief voorstellen, waardoor de kans groter is dat de voorstellen beter aansluiten bij de voorkeur van de kiezer.

Een nadelig effect op de democratische kwaliteit is verder dat de opkomst bij referenda in gemeenten doorgaans beperkt is en sterk afhangt van het onderwerp.⁸⁹ Zo kan verwacht worden dat de opkomst hoger is bij een onderwerp waarbij mensen meer urgentie voelen en/of dat dichterbij hun leefwereld staat. Door de laagdrempelige opzet en de goede toegankelijkheid heeft een referendum de potentie om de zeggenschap van de groep ongehooorde burgers te vergroten. De uiteindelijke invloed die burgers hiermee hebben, hangt sterk af van de manier waarop een referendum is opgezet, over welk thema het gaat en wat er met de uitkomsten wordt gedaan. Verder maakt het voor de mate van invloed vanzelfsprekend uit of het om een adviserend (niet-bindend) of beslissend (bindend) referendum gaat.

4.2 Collectief Hart voor de K-buurt

Wat is het?

Hart voor de K-buurt (HvdK) is een bewonersinitiatief in Amsterdam-Zuidoost, waarbij collectiveren de kracht van de werkwijze vormt. Collectiveren is het samenbrengen van groepen gelijkgestemden. Daarbij gaat het er aan de ene kant om dat mensen zich in elkaar (gaan) herkennen de mogelijkheid hebben zich met elkaar te verbinden, en aan de andere kant dat overbruggende contacten met andere groepen tot stand komen.⁹⁰ Buurtplatform HvdK sluit aan bij bestaande groepen bewoners via onder andere de moskee, sportclubs en eetcafés om lokale perspectieven en buurtkennis op te halen. Zo creëren ze niet een nieuwe bewonersgroep, maar benutten en verbinden ze bestaande lokale netwerken om zo gezamenlijk te werken aan de buurtbelangen. Op deze manier is HvdK in staat signalen op te vangen van verschillende bewoners(groepen), en kunnen ze inspelen op de vraagstukken die relevant zijn voor de directe leefomgeving van de inwoners. Naast het samenbrengen van inwoners met dezelfde belangen en doelen, stimuleert en ondersteunt HvdK hen bij het opzetten en uitvoeren van activiteiten om hun doelen te bereiken. Doordat binnen dit initiatief top-downbelangen van gemeenten en andere officiële instanties bekend zijn kan een brug worden geslagen tussen de leefwereld van de inwoners en de systeemwereld van de gemeente.⁹¹

Een ander voorbeeld van collectiveren vind je in Rotterdam bij het de Aktiegroep het Oude Westen (zie kader).

89 Van der Krieken (2019)

90 Van Schaijk et al. (2020a)

91 Van Schaijk et al. (2020a)



Aktiegroep Het Oude Westen: collectiveren en politiseren

In samenspel met vrijwilligers, professionals en instanties werkt het burgerinitiatief Aktiegroep Het Oude Westen in Rotterdam aan het versterken van de leefbaarheid en aan oplossingen voor problemen als energiearmoede, gentrificatie, zichtbare en onzichtbare dakloosheid, drugsgebruik en overlast en zwerfvuil. De Aktiegroep is een organisatie voor en door bewoners, gevestigd op een centrale locatie in de wijk. Ze vormt een broedplaats voor ontmoeting en projecten, activiteiten en werkgroepen die door bewoners worden opgezet en uitgevoerd. Bewoners kunnen er bovendien terecht voor hulp, met een vraag of een idee. De kracht van de Aktiegroep zit in twee dingen: de langdurige relatie die ze met de wijk heeft en het feit dat ze voortdurend de collectieve problemen van inwoners signaleert en daarvoor in actie komt. Wat goed werkt in de aanpak van de Aktiegroep is het collectief en van onderop – dus samen met inwoners – aanpakken van problemen, waarbij de inwoners volop ruimte krijgen en nemen voor initiatief en ontplooiing. De Aktiegroep heeft een activistische, politiserende werkwijze, die stamt uit haar lange geschiedenis, waarin het organiseren van tegengeluid een belangrijk element is. Ook treedt de Aktiegroep op als belangenbehartiger van bewoners. Met name voor bewoners die het moeilijk vinden voor zichzelf op te komen of contact te leggen met officiële instanties. Lokale instanties gaan er meestal vanuit dat individuele bewoners via bestaande mogelijkheden voor zeggenschap en inspraak zelf voor hun belangen kunnen opkomen. De Aktiegroep, lokale professionals en bewoners zien dat vaak anders: zij benadrukken de noodzaak van gezamenlijke belangenbehartiging. Behalve de zogenaamde ‘outsiderstrategie’ met protesten, ludieke acties en stakingen tegen gevoerd beleid past ze daarom ook ‘insiderstrategieën’ toe: het informeren en aanreiken van standpunten of alternatieve ideeën of argumenten.⁹² Wie betrokkenen en samenwerkingspartners vraagt naar de rol en betekenis van de Aktiegroep hoort dit ook terug. De Aktiegroep is in de ogen van velen een onmisbare netwerkorganisatie in de wijk en de stad die aan de basis staat van nieuwe initiatieven, maar die tegelijk bruggenbouwer is tussen bewoners en lokale instanties.

Bron: van Mourik et al. (2023)

Rol van betrokken actoren

Nadat de gemeente Amsterdam een nieuw bestemmingsplan voor de K-buurt presenteerde kwamen inwoners in opstand en gingen zij in ‘participatiestaking’ omdat het plan niet bij hun behoeften paste.⁹³ De gemeente en instanties als woningbouwcorporaties in

92 Boone et al. (2022)

93 Reijman (2022)

Amsterdam-Zuidoost bleken bereid verantwoordelijkheden over te dragen en ruimte aan initiatieven als HvdK te geven. Zo heeft HvdK het participatieproces georganiseerd bij het herbestemmingsplan van het centrumgebied K-midden. Ook experimenteert de gemeente met een buurtbudget in de K-buurt. Een betrokken beleidsambtenaar meldde dat er meer ambtenaren zijn aangenomen die overtuigd zijn van de toegevoegde waarde van ervaringskennis en het versterken van het eigenaarschap van inwoners. Voor zowel gemeente als sociaal professionals bewijst buurtinitiatief HvdK dat de zeggenschap en invloed van inwoners groter kan worden door georganiseerde groepen en bestaande netwerken in de wijk goed te benutten. Daarbij is het wel van belang dat er duidelijkheid bestaat over de taken en verantwoordelijkheden van buurtinitiatieven en maatschappelijke organisaties. Onduidelijkheid hierover kan over en weer weerstand en gevoelens van concurrentie doen ontstaan, waardoor de samenwerking wordt bemoeilijkt.⁹⁴

Stem van ongehoorde burger

Inwoners van Amsterdam-Zuidoost ervaren al jaren dat hun mening en inzet er niet toe doet, en ze voelen zich niet gehoord. Om groepen ondervertegenwoordigde burgers te betrekken, is het belangrijk om in te spelen op sociaal-culturele factoren.⁹⁵ De leden van HvdK zetten zich actief in om contact te maken met alle inwonersgroepen in de wijk: niet alleen inwoners in een kwetsbare positie, maar ook groepen die niet als 'goede burgers' worden gezien (bijvoorbeeld drillrappers). Op die manier kunnen ze uiteenlopende belangen naar boven halen. Wat hierbij helpt is dat HvdK-leden zelf in de buurt wonen, onderdeel zijn van de lokale culturele en religieuze gemeenschappen en de taal spreken. Daardoor haalt het buurtinitiatief niet alleen de stem en de wensen van de verschillende groepen op, maar begrijpt het ook de onderliggende redenen, dankzij de aanwezige ervaringskennis.⁹⁶ De HvdK ondersteunt groepen waarvan de stem normaal niet gehoord wordt om zich samen te organiseren. Bovendien worden mogelijkheden hiervoor vergroot doordat HvdK contact heeft met officiële instanties en ook hun belangen kent.⁹⁷

Effect op mate van zeggenschap en invloed

Behalve het initiatief HvdK zijn er in Amsterdam-Zuidoost ook andere ontwikkelingen die het eigenaarschap en de zeggenschap van inwoners vergroten. Zo bestaan er verschillende buurtplatforms die de belangen van hun achterban behartigen. Ook laat de lokale jongerenwerkorganisatie de jongere bewoners van de buurt kennismaken met zeggenschap en de lokale democratie in de vorm van een kinderburgemeester en een kinderstadsdeelvoorzitter. Hoewel inwoners aangeven dat zij wel zeggenschap hebben, geven ze aan geen daadwerkelijke invloed te ervaren.⁹⁸ De zogenaamde koekoeksklokparticipatie⁹⁹, waarbij

94 Van Schaijk et al. (2020a)

95 Visser (2019)

96 Van Schaijk et al. (2020a)

97 Van Schaijk et al. (2020a)

98 Van Schaijk et al. (2020a)

99 Soeterbroek (2016)



ambtenaren als een koekoeksvogel slechts kortdurend naar buiten komen om de burger te horen, lijkt hierbij een rol te spelen. Om hier verandering in te brengen lijkt enerzijds een rol weggelegd voor gemeente en maatschappelijke organisaties om de signalen en ideeën van de inwoners te vertalen in beleid en uitvoering. Daarnaast hebben met name sociaal professionals en actieve bewoners een rol om de onderlinge samenwerking van de verschillende buurtinitiatieven te versterken, zodat de collectieve invloed kan worden vergroot.

4.3 Coöperatieve wijkraden en wijkcomités

Wat is het?

Met een coöperatieve wijkraad (CWR) en een wijkcomité kan de betrokkenheid, zeggenschap en het eigenaarschap van bewoners op wijkniveau worden vergroot. Een CWR is een wijkraad bestaande uit wijkbewoners en gemeenteraadsleden. Het 'model' hiervoor is ontwikkeld in Groningen als onderdeel van het vernieuwen van de wijk- en dorpsdemocratie.¹⁰⁰

Hierbij wordt de wijk gezien als een coöperatie waarvan alle bewoners lid zijn. Bewoners worden voor actieve deelname uitgenodigd op basis van loting. De CWR beslist over (delen van) de wijkagenda en de inzet van budgetten voor de wijk. Daarnaast is er een wijkpanel van – tevens ingelote – wijkbewoners dat wordt geraadpleegd bij belangrijke beslissingen. Gelote wijkcomités kunnen een gemeente, onder andere via een wijkagenda, te allen tijde voorzien van gevraagd en ongevraagd advies. Daarnaast hebben leden de taak om inwoners en bedrijven meer te betrekken bij de wijk en participatie te organiseren.

Beweging in de rol en positie van dorps- en wijkraden

In verschillende gemeenten wordt nagedacht over de rol van dorps- en wijkraden en hun positie in de lokale democratie en vindt ook vernieuwing van de vorm of werkwijze plaats. Onder andere in De Wolden¹⁰¹ zijn de gemeente en betrokken raden hier actief mee aan de slag. Een vraagstuk dat daarbij speelt is welke rol de raden als 'verbinder' tussen gemeente en inwoners spelen en in hoeverre een wijk- of dorpsraad de stem van inwoners richting de gemeente kan representeren.

In Utrecht¹⁰², zijn de wijkraden sinds een paar jaar vervangen door wijkplatforms. Met de wijkplatforms wilde de gemeente een netwerkorganisatie introduceren die meer gemêleerde groepen betreft en die de verbinding legt tussen bewoners, ondernemers en andere betrokkenen in de wijken en de gemeente. De wijkplatforms zijn inmiddels geëvalueerd.¹⁰³

100 Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2021)

101 Movisie (2022)

102 <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/uw-invloed/wijkplatform/>

103 Tan et al. (2022)

Rol van betrokken actoren

De verantwoordelijkheden van wijkraden en wijkcomités zijn onder andere het organiseren van bewonersparticipatie, betrekken van belanghebbende partijen bij beleid, vaststellen van de wijkagenda, ondersteunen van bewonersinitiatieven en de samenwerking met het gemeentebestuur onderhouden. De gemeente ondersteunt wijkraden en wijkcomités. Zo vormen wijkmanagers of wijknetwerkers het aanspreekpunt voor zaken die spelen op wijkniveau.¹⁰⁴ Uit een experiment met een CWR in de Groningse Oosterparkwijk is gebleken dat het goed inrichten van het samenspel tussen inwoners en gemeente tijd kost en vraagt om een verandering in *mindset* en gedrag. Door de manier waarop de CWR was opgezet en geïmplementeerd, bleek het voor sommige betrokkenen te veel een gemeentelijke aangelegenheid. Hierdoor ontstond weerstand bij enkele actoren uit de wijk en ook onduidelijkheid over de rol van de CWR.¹⁰⁵

Stem van ongehoorde burger

Wijkcomités en wijkraden kunnen succesvol zijn in het betrekken van een bredere doelgroep en het ophalen van de stem van burgers die niet gehoord of gezien worden. Sinds 2018 experimenteert de gemeente Rotterdam in drie buurten met gelote wijkcomités. In deze wijken (Pendrecht, de Tarwewijk en Middelland) is de opkomst voor de verkiezingen zeer laag en hebben de inwoners weinig vertrouwen in het gemeentebestuur. Het doel van de gemeente was om met de wijkcomités een beter herkenbare en meer diverse vertegenwoordiging te organiseren, alsmede betere belangenbehartiging en grotere betrokkenheid van bewoners bij de besluitvorming in de buurt. Bijzonder in dit Rotterdamse experiment is dat de veelgehoorde kritiek op loting – dat ondanks de willekeur het toch vaak de witte hoger opgeleide mannen zijn die meedoen – hier niet gerechtvaardigd lijkt. Juist groepen die minder goed bereikbaar zijn bij andere vormen van participatie waren wel betrokken bij het wijkcomité, waaronder een vluchteling, twee studentes met een migratieachtergrond en twee havenarbeiders. De samenstelling was daarmee een stuk diverser dan die van de gemeenteraad. Daarbij gaven de wijkbewoners aan meer vertrouwen te hebben in de comitéleden dan in ambtenaren of politici, onder andere omdat zij zelf in de wijk wonen, weten wat er speelt en het belang van de wijk meer voorop stellen.¹⁰⁶ Ook de CWR in Groningen is erin geslaagd ongehoorde burgers te betrekken. Zo hadden enkele deelnemers nog nooit gestemd bij verkiezingen.¹⁰⁷

Effect op mate van zeggenschap en invloed

Doordat wijkraden en wijkcomités laagdrempelig worden georganiseerd en betrekking hebben op de leefwereld van de inwoners, kan zeggenschap en invloed van lokale groepen die niet gehoord worden groeien. In het evaluatieonderzoek van de wijkcomités in Rotterdam wordt dan ook gesteld dat het primaire doel ervan is om de zeggenschap vanuit de wijk te

104 Van Buuren et al. (2022)

105 Reijerse & Bijker (2020)

106 Brand & Hurenkamp (2022)

107 Reijerse & Bijker (2020)



vergroten. Hierbij wordt wel benadrukt dat het van belang is om de deelnemers voldoende te ondersteunen en toe rusten om de stem van de inwoners op te halen en de belangen van de wijk te vertegenwoordigen.¹⁰⁸ Om de invloed van de wijkbewoners daadwerkelijk te vergroten is het van belang om relevante partijen in de wijk te verbinden aan een wijkraad of wijkcomité, zodat het eigenaarschap wordt vergroot. Bij de CWR in Groningen is het onvoldoende gelukt om de belangrijke partijen in de wijk te betrekken.¹⁰⁹ Een deel van de organisaties ervaart onvoldoende eigenaarschap en dat beperkt de feitelijke invloed van de wijkraad. Uit het evaluatieonderzoek van dit experiment blijkt echter ook dat de CWR wel degelijk zaken heeft gerealiseerd die anders niet tot stand zouden zijn gekomen. Ook is er een proces in gang gezet dat ertoe heeft geleid dat er steeds betere besluiten voor de wijk genomen worden. Doordat er wijkbewoners deelnamen aan de CWR die niet eerder in participatietrajecten betrokken waren, is de zeggenschap van deze mensen zeker vergroot. Verder is de afstand tussen bewoners en de politiek verkleind door de aanwezigheid van gemeenteraadsleden bij de wijkraad.¹¹⁰

Veelbelovende ontwikkeling: de Verenigde Straten van Amsterdam

De Verenigde Straten van Amsterdam is een initiatief van Agora Europa, Meer Democratie en Pakhuis de Zwijger. De insteek is dat bewoners van elke straat in Amsterdam een maandelijkse bijeenkomst hebben over zaken die van belang zijn voor de buurt. Eén keer per jaar neemt een gekozen of gelote bewoner namens de straat deel aan de volksvergadering. Daarin gaan de vertegenwoordigers van alle straten uit de stad in debat en kunnen ze samen meebeslissen over belangrijke stadsbesluiten. Het initiatief staat momenteel in de startblokken voor uitvoering. Vanuit het initiatief zijn als potentiële valkuilen onder andere geïdentificeerd: dat er onvoldoende straten meedoen, dat de vertegenwoordigers tot de participatie-elite behoren en dat er geen goede inbedding binnen de gemeente plaatsvindt. Dergelijke risico's worden echter als checklist gehanteerd bij het opzetten en uitvoeren van dit initiatief. Doordat alle straten van Amsterdam worden betrokken, neemt de kans toe dat mensen deelnemen die anders niet aan participatieprocessen meedoen. Bovendien staan dagelijkse kwesties uit ieders buurt en leefomgeving centraal. Zo heeft het de potentie om zeggenschap en invloed van ongehoorde groepen te vergroten.

Bron: Dubbelboer en Nijeboer (2021)

108 Van Buuren et al. (2022)

109 Reijerse & Bijker (2020)

110 Reijerse & Bijker (2020)

Hoofdstuk 5

Voorlopige conclusies

Met deze verkenning hebben we zicht gekregen op de mogelijkheden van inwoners om (mede)zeggenschap uit te oefenen en wat dat oplevert aan invloed op hun leefomgeving. Daarbij hebben we ons gericht op vraagstukken die de invloedruimte van inwoners raken in de lokale democratie en in de maatschappelijke democratie. De focus lag in deze verkenning met name op (mede)zeggenschap en invloed van inwoners die zich weinig of niet uiten of die onvoldoende worden gehoord of begrepen. Het gaat om inwoners die – al dan niet vanwege een kwetsbare situatie – hun stem beperkt *kunnen* laten horen, inwoners die zich onvoldoende uitgenodigd voelen om hun (kritische) stem te *mogen* laten horen, en om inwoners die hun stem niet meer *willen* laten horen omdat ze het vertrouwen in eerlijke participatie en reële beïnvloedingsruimte hebben verloren.

5.1 Participatieve democratie versterkt de invloedskloof

We hebben geconstateerd dat veel vormen van zeggenschap en inspraak binnen de *lokale democratie* gestoeld zijn op vormen van participatieve en deliberatieve democratie. Dat geldt ook voor de wijze waarop (mede-)zeggenschap in maatschappelijke organisaties is georganiseerd. De groep burgers die hier aan deelneemt is doorgaans echter weinig divers. Daardoor worden de belangen van slechts een kleine, mondige groep burgers gediend. Vernieuwende vormen van participatie zoals een burgerberaad, burgerbegroting en het Uitspraakrecht lijken voornamelijk hoogopgeleide burgers uit hogere inkomensgroepen aan te spreken. Zelfs na inzet om juist inwoners te betrekken die doorgaans niet deelnemen aan participatietrajecten, blijkt dat voornamelijk de deelname van de groep ‘gevestigde stemmen’ is versterkt. Het risico van het toegankelijker maken van, met name participatiemogelijkheden waarin ‘delibereren’ centraal staat is dus dat de invloedskloof alleen maar dieper wordt. We spreken ook wel van de participatieparadox.

Slechts ten dele diverser

Afhankelijk van het thema kunnen deze nieuwe vormen vooral en hooguit bijdragen aan het meer horen van de doorgaans ‘zwijgende stemmen’. Deze groep laat zich meestal alleen horen als er sprake is van sterke urgentie rond een onderwerp dat de eigen leefomgeving direct raakt en waarvan de uitkomst ook een duidelijke impact op het eigen leven kan hebben. Ook de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van de participatievormen, communicatiekanalen en de mogelijkheid om tijd- en plaats onafhankelijk te participeren kunnen de participatiegraad binnen deze groep helpen vergroten. Hoewel de deelnemende



groep daarmee wel diverser kan worden, qua leeftijd, culturele achtergrond en mogelijk ook genderidentiteit, zal het de invloedskloof langs de lijnen van inkomen en opleiding waarschijnlijk niet verkleinen maar verbreden.

Dus zelfs als specifieke groepen burgers uitgenodigd worden om hun stem te *mogen* laten horen lijken hun belangen nog steeds niet te worden gediend. Bovendien beschikken sommige burgers niet over toereikende vaardigheden, tijd, middelen en contacten om te *kunnen* deelnemen aan participatietrajecten. Ook zijn er ook groepen die niet gehoord *willen* worden door onder andere een gebrek aan vertrouwen in eerlijke participatiemogelijkheden.

De invloedskloof verkleinen

Hoe kan de invloedskloof dan wel worden verkleind? In deze verkenning hebben we een aantal praktijkvoorbeelden gepresenteerd die hiervoor handvatten kunnen bieden. Een multi-optie referendum biedt een laagdrempelige mogelijkheid om de zeggenschap een brede groep burgers te vergroten. Dergelijke vormen van directe democratie blijken populair onder groepen die bij andere participatievormen moeilijker te bereiken zijn. Daarnaast kunnen informele vormen van invloed en bestaande netwerken in wijken en buurten beter worden benut. Collectiveren, het samenbrengen van groepen gelijkgestemden, speelt hierbij een belangrijke rol, zoals is te zien bij het buurtplatform HvdK en coöperatieve wijkraden en wijkcomités. De laagdrempeligheid en het feit dat het over de directe leefwereld gaat, lijkt daarbij bepalend. Deze praktijkvoorbeelden blijken succesvol in het ophalen en articuleren van de stem van verschillende groepen burgers van wie de stem niet altijd gehoord wordt, waaronder groepen in een kwetsbare positie.

5.2 Werkzame elementen

Op basis van de praktijkvoorbeelden die we hebben uitgewerkt kunnen we een aantal elementen benoemen die de participatie van de onderbelichte stemmen van de 'ongeziene' burgers en de kritische onbegrepen stemmen van de 'onbehaagde' burgers helpen vergroten. We verbinden deze werkzame elementen aan het *kunnen*, *willen* en *mogen* participeren.

- **Laagdrempeligheid:** bij alle uitgewerkte praktijkvoorbeelden kwam naar voren dat laagdrempeligheid voor deelname bij lijkt te dragen aan het betrekken van ongeziene en onbehaagde inwoners. Zo vraagt het uitbrengen van een stem bij een multi-optie referendum weinig inspanning en kan een groot deel van de burgers deelnemen. Bovendien lijken mensen die tot de groep ongeziene en onbehaagde inwoners behoren over het algemeen de voorkeur te hebben voor meer directe vormen van inspraak. Bij buurtinitiatief HvdK¹¹¹ en de coöperatieve wijkraden en wijkcomités

111 Van Schaijk et al. (2020a)

draagt het lokale niveau waarop het is georganiseerd bij aan de laagdrempeligheid. Uit de participatiepiramide blijkt dat het aantal betrokkenen bij een participatietraject toeneemt als er minder tijd en energie van deelnemers wordt gevraagd. Laagdrempeligheid draagt daarmee bij aan het kunnen en mogen participeren van de groep ongeziene en onbehaagde inwoners.

- **Dichtbij de leefwereld:** omdat het buurtinitiatief HvdK en coöperatieve wijkraden en wijkcomités op lokaal niveau zijn georganiseerd, wordt ingespeeld op vraagstukken die dichtbij de leefwereld van de betrokkenen staan. Bij een multi-optie referendum is het afhankelijk van de keuze van het onderwerp in hoeverre dit dichtbij de leefwereld van de inwoners is en in hoeverre de uitkomsten voor hen van belang zijn. Dit is een belangrijke voorwaarde om de doelgroep ongeziene en onbehaagde burgers meer aan te spreken. Uit de participatiepiramide blijkt dat het aantal betrokkenen bij een participatietraject toeneemt als het onderwerpen betreft waar mensen meer urgentie bij voelen en/of die dicht bij hun leefwereld staan. Het element 'dichtbij de leefwereld' draagt daarmee bij aan het *kunnen* en *willen* participeren van de groep ongeziene en onbehaagde inwoners.
- **Eigenaarschap inwoners:** zoals eerder toegelicht zijn verantwoordelijkheid en eigenaarschap onlosmakelijk verbonden aan zeggenschap en leiden die samen tot invloed. Bij zowel het buurtinitiatief HvdK als de coöperatieve wijkraden en wijkcomités bleken de gemeenten bereid om bepaalde verantwoordelijkheden aan hen over te dragen, waarmee het eigenaarschap van de inwoners werd vergroot. Ook lokale organisaties kunnen invloed hebben op de mate van eigenaarschap van wijkbewoners. Bij buurtinitiatief HvdK was dit het geval, omdat ook instanties als woningbouwcorporaties verantwoordelijkheden aan hen hadden overgedragen. Eigenaarschap draagt bij aan het *willen* en *mogen* participeren van de groep ongeziene en onbehaagde inwoners.
- **Ondersteuning intermediairs:** sociaal professionals, actieve bewoners en ervaringsdeskundigen hebben een essentiële rol om de onderbelichte stemmen en belangen van inwoners die hun stem niet goed zelf kunnen laten horen, op te halen, te vertalen en in te brengen in de juiste gremia die beleid maken en besluiten nemen. Dit kwam duidelijk naar voren bij het burgerinitiatief HvdK, waarbij actieve sleutelfiguren de ervaringen van hun buurtbewoners collectivieren. Ook *ervaringsdeskundigen* kunnen als intermediair een verbindende schakel zijn tussen beleidsmakers en inwoners in een kwetsbare situatie. Zij kunnen deze stemmen, die vaak onderbelicht blijven of te veel als individuele ervaring worden gezien, collectief maken en inbrengen in beleidsprocessen. In de genoemde voorbeelden is deze intermediaire rol nog onderbelicht gebleven maar bijvoorbeeld in Meppel¹¹² wordt de



collectieve stem van inwoners die in armoede verkeren door een ervaringsdeskundige in een tandem met een beleidsmedewerker met succes in beleid en uitvoering ingebracht.

- Ook bij coöperatieve wijkraden en wijkcomités betrekken de actieve bewoners een bredere doelgroep. Anderzijds kunnen sociaal professionals of andere burgers in een rol als intermediair een belangrijke rol hebben in de informatievoorziening bij participatietrajecten. Zo kunnen zij bij het multi-optie referendum het belang van het uitbrengen van een stem uitdragen of uitleg geven over de inhoud van de voorstellen. Ondersteuning door intermediairs draagt bij aan het *kunnen* en *willen* participeren van de groep ongeziene en onbehaagde inwoners.
- **Facilitering vanuit overheid en maatschappelijke organisaties:** de mate waarin de onderbelichte stemmen van burgers in een kwetsbare positie en de stemmen van onbehaagde burgers worden gehoord, hangt samen met de manier waarop participatie en zeggenschap is georganiseerd. Duidelijkheid en transparantie vanuit gemeenten en maatschappelijke organisaties over de onderwerpen waarbij inwoners zeggenschap en invloed hebben, over het niveau van invloed en over wat er met hun input gedaan wordt, zijn hierbij essentieel. Ook is het van belang praktische belemmeringen zo veel mogelijk te ondervangen, bijvoorbeeld met een reiskostenvergoeding, eenvoudig taalgebruik en sociaal veilige en fysiek toegankelijke locaties. Dit soort faciliteiten draagt bij aan het *kunnen* en *mogen* participeren van de groep ongeziene en onbehaagde inwoners.

Deze werkzame elementen sluiten voor een groot deel aan en borduren voort op de vijf kenmerken voor inclusieve cliënt- en inwonerparticipatie die voortkwamen uit onderzoek in en samen met vijf vernieuwende praktijken op het gebied van cliënt- en inwonerparticipatie¹¹³: de drie IJmondgemeenten – Heemskerk, Beverwijk en Velsen – en Someren en Zaanstad. Vijf elementen blijken cruciaal om te komen tot meer inclusieve cliënt- en inwonerparticipatie: ‘vroegtijdig’, ‘dichtbij’, ‘samen’, ‘pro-actief’ en ‘flexibel’.

5.3 Tot slot: actuele ontwikkelingen

In de inleiding van deze verkenning refereerden we aan veelbelovende initiatieven vanuit de (landelijke) politiek om de zeggenschap en invloed van burgers te versterken en we verwezen naar de bevindingen uit het ROB rapport over de stand van zaken in de maatschappelijke democratie. Ook wezen we op het grote aantal gemeenten dat bij de raadsverkiezingen van 2018 ambieerde om meer ruimte te maken voor betrokkenheid en inspraak van burgers. De vraag wat daar inmiddels van terecht is gekomen en wat er ondertussen is veranderd, laat zich niet eenduidig beantwoorden.

113 Van Schaijk et al. (2020b)

Vooralsnog zijn er op landelijk niveau vooral relevante wetsvoorstellen en wetten in aan- tocht. Het bekendste voorstel uit de eerder aangehaalde initiatiefnota van de PvdA en de ChristenUnie betrof het Uitdaagrecht (Right to Challenge). Dat is inmiddels als onderdeel van het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau¹¹⁴ in behandeling bij de Tweede Kamer. De kern van het wetsvoorstel is dat de gemeente(raad) een participatie- verordening op moet stellen waarin zij vastlegt hoe zij burgers wil betrekken bij het ont- wikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid. En ook op welke beleidsterreinen, op welke manieren en in welke beleidsfase de gemeente dat gaat doen. Zulke regels maken het voor inwoners en volksvertegenwoordiging helder hoe participatie mogelijk is. Daarbij is ruimte om rekening te houden met lokale behoeften en omstandigheden. In hetzelfde wetsvoor- stel is ook de mogelijkheid voor gemeenten opgenomen om regels vast te stellen waarmee het Uitdaagrecht voor inwoners mogelijk wordt gemaakt. Hiermee kunnen inwoners de gemeente uitdagen om een bepaalde gemeentelijke taak over te nemen. Dit vergroot bij inwoners en maatschappelijke partijen de betrokkenheid bij en het eigenaarschap van de directe leefomgeving. In diverse gemeenten is hier de afgelopen jaren ervaring mee opge- daan. Dat leverde geslaagde, maar ook minder geslaagde voorbeelden op.

Op landelijk niveau is in 2022 ook daadwerkelijk een wijziging van kracht geworden, namelijk in de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR).¹¹⁵ Deze wet maakt (publiekrechtelijke) samenwerking mogelijk tussen provincies, gemeenten en waterschappen. Met deze wijziging krijgen volksvertegenwoordigers, zoals gemeenteraadsleden en statenleden, meer invloed op de besluitvorming van dit soort samenwerkingen en kunnen ze die beter con- troleren. Ook het integraal zorgakkoord¹¹⁶, waarbij het ministerie van VWS afspraken heeft gemaakt met een groot aantal partijen in de zorg, draagt bij aan afspraken en samenwer- kingen op meer regionaal niveau. Binnen deze (gewijzigde) wet en het zorgakkoord moet ook nagedacht worden over hoe om te gaan met burgerparticipatie. In hoeverre dit ook een verruiming van de invloed van inwoners zal gaan opleveren en wie daar in de praktijk van gaat profiteren, moeten we de komende jaren nader bezien. Een belangrijk punt van aandacht daarbij is dat participatie op regionaal niveau zich moeilijker verhoudt tot de eerder genoemde werkzame elementen als laagdrempelig, dichtbij en eigenaarschap. Dat betekent een uitdaging om toch te kijken hoe je rekening houdend met deze elementen regionale participatie effectief vorm kunt geven

De genoemde initiatiefnota bevatte ook voorstellen gericht op veranderingen in maat- schappelijke organisaties. Bijvoorbeeld een 'wettelijk recht op zeggenschap in de gezond- heidszorg en in de sociale huursector' en een 'pleidooi tot democratisering van publieke organisaties en het toezicht daarop'. Via experimenten zou moeten worden 'getest' hoe gebruikers van publieke organisaties rechtstreeks kunnen meebeslissen, echte zeggenschap kunnen krijgen en minimaal een derde van de toezichthouders rechtstreeks mogen kie-

114 Rijksoverheid (2022a)

115 Rijksoverheid (2022b)

116 Rijksoverheid (2022c)



zen.¹¹⁷ In hoeverre deze voorstellen in de praktijk gebracht worden, volgen we ook vanuit Movisie.

De Raad voor het Openbaar Bestuur borduurde in zijn adviezen feitelijk voort op een aantal voorstellen uit de initiatiefnota gericht op het versterken van formele zeggenschap en invloed van burgers in maatschappelijke organisaties. Daarnaast pleitte de ROB ook voor de versterking van informele vormen van zeggenschap en invloed om burgers meer mogelijkheden te bieden hun stem te laten horen.¹¹⁸ Het groeiende aantal burger- en bewonersinitiatieven¹¹⁹ – bijvoorbeeld in zorg en welzijn – laat zien dat een bepaalde groep burgers in ieder geval zelf de gelegenheid pakt om regie en invloed op de eigen leefomgeving uit te oefenen.

In hoeverre deze beweging en de groei van inwonerscollectieven verder emancipeert en ook actieve betrokkenheid weet te genereren van een meer diverse groep inwoners, valt nog te bezien. Daarbij is het de vraag in hoeverre een verschuiving mogelijk is in de vier participatiegroepen die we in deze verkenning hebben onderscheiden. Wat is er nodig om van ervaringsdeskundigen gevestigde stemmen te maken? En hoe kunnen maatschappelijk onbehaagden constructieve meedenkers worden? Dit soort kwesties vergen nader onderzoek, ook onder de doelgroepen zelf.

117 PvdA & ChristenUnie (2016)

118 ROB (2017)

119 Movisie (2020)

Literatuurlijst

Abelson, J., Forest, P. G., Eyles, J., Smith, P., Martin, E., & Gauvin, F. P. (2003). Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social science & medicine*, 57(2), 239-251.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.

Boone, K., Boutsen, T., de Corte, J., Dhont, F., Hermans, K., Plovie, E., Raeymaeckers, P., Rommel, S., van Bouchaute, B., & Vanderhulst, N. (red.) (2022). *Publiek gaan. Politiserend handelen in het sociaal werk*. Garant.

van de Bovenkamp, H., Meurs, P., & de Lint, M. (2016). *Gevarieerde medezeggenschap in zorginstellingen en bij zorgverzekeraars: een pleidooi voor het koesteren van veelzijdigheid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Brand, S. & Hurenkamp, M. (2022). *Kwalitatief onderzoek naar gelote wijkcomités in Rotterdam 2018-2022*.

Breiting, S. (2008). Mental ownership and participation for innovation in environmental education and education for sustainable development. In A. Reid et al. (Red.), *Participation and Learning. Perspectives on education and the environment, health and sustainability* (pp. 150-180). Dordrecht.

Bryson, J.M. (2004). What to do when stakeholders matter. Stakeholder identification and analysis techniques. *Public Management Review*, 6, 21-53.

Burton, P. (2004). Power to the people? How to judge public participation. *Local Economy*, 19(3), 193-198.

Buuren, A. van, Meerkerk, I. van, Schipper K., Steenbergen, F. van, Faidi, F. Al. (2022). *Sterker door strijd? De wijk, de stad en de Rotterdammer – vier jaar democratische innovatie in de Maasstad*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

ChristenUnie & Partij van de Arbeid (2016). *De herovering van de publieke samenleving. Naar coöpe-ratief overheidsbestuur*. www.christenunie.nl/



Church, J., Saunders, D., Wanke, M., Pong, R., Spooner, C., & Dorgan, M. (2002). Citizen participation in health decision-making: past experience and future prospects. *Journal of Public Health Policy*, 23, 12-32.

Connor, D.M. (1997). *Public Participation: a manual. How to prevent and resolve public controversy?* Victoria, BC: Connor Development Services.

Creighton, J.L. (2005). What water managers need to know about public participation: one US practitioner's perspective. *Water Policy*, 7, 269-278. Driessen, M., Kanne P. & Klein Kranenburg, L. (2018). *Alternatieven voor de lokale democratie?* Enschede: I&O Research.

Dubbelboer, N. & Nijeboer, A. (2021). *De Verenigde Straten van Amsterdam. Concept plan van aanpak. Meer Democratie en Pakhuis de Zwijger.*

Engbersen, G. et al. (2020). *Heropening van de samenleving: de maatschappelijke impact van covid 19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland.* Rotterdam.

Enserink, B. & Monnikhof, R.A.H. (2003). Information management for public participation In co-design processes: evaluation of a Dutch example. *Journal of Environmental Planning and Management*, 46, 315-344.

Fung, A. (2009). *Empowered participation.* In *Empowered Participation.* Princeton University Press.

Geloven, R. van (z.d.). *De Tilburgse energietransitie: de rol van de gemeente Tilburg.* Tilburg: Tilburg University.

Godschalk, D.R., Brody, S. & Burby, R. (2003). Public participation in natural hazard mitigation policy formation: challenges for comprehensive planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 46, 733-754.

Hammarlund, K.G. (2004). Regional reform and citizen participation in Sweden. *Innovation*, 17, 145-163.

Hardeman, J. (2021). *Woede en tranen bij Amersfoortse huurders omdat woningen plat moeten: 'Alliantie heeft gelogen'.* AD. www.ad.nl/

Hart van Nederland (2020, juni 28). *Boosheid over sloop karakteristieke buurt Vreeswijk: waarom niet renoveren?* www.hartvannederland.nl/

Hendriks, F., van der Krieken, K., Zuydam, S. & Roelands, M. (2016). *Bewegende beelden van democratie: Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015.*

Hetem, R., Nourozi, S., Panhuijzen, B., Hekman S. & Sok, K. (2020). *Monitor gemeentelijke adviesraden Sociaal Domein 2020*. Utrecht: Movisie.

Hofman (2000). De autocipatieladder en de achterkant van de participatieladder. VNG. vng.nl/

Hurenkamp, M., Tonkens, E., & Duyvendak, J. W. (2006). *Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Jacobs, K. T. E., Klinger, M. V., Kolk, H., van der Krieken, K. H. J., Rooduijn, M., & Wagenaar, C. C. L. (2018). *Het Wiv-referendum: Nationaal Referendum Onderzoek 2018*.

Jacobs, K. & Werner, H. (2021 december 13). Zijn populisten slechte verliezers? Stuk Rood Vlees. stukroodvlees.nl/

John, P. (2009). Can citizen governance redress the representative bias of political participation?. *Public administration review*, 69(3), 494-503.

Jones, P. S. (2003). Urban regeneration's poisoned chalice: is there an impasse in (community) participation-based policy?. *Urban studies*, 40(3), 581-601.

De Koster, Y. (2017, januari 17). Gemeenten verzaken massaal wettelijke plicht. *Binnenlands bestuur*. www.binnenlandsbestuur.nl/

Van der Krieken, K. H. J. (2019). *Winst of verlies: Het lokale referendum in Nederland 1906-2018*.

Van der Linden, A. (2022, juni 26). Zijn Nederlanders het vertrouwen in de politiek kwijt? NOS. nos.nl/nieuwsuur/

Loots, J., Bakker, A. L., & Duvivier, B. (2013). *Dorps- en wijkraden in Nederland—Onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Utrecht: Necker van Naem.

May, J. (2006). Ladders, stars and triangles. Old and new theory for the practice of public participation. *International Journal of Market Research*, 48, 305-319.

Van der Meer, T. (2016). De lokale democratie en het probleem van participatieve ongelijkheid. *Mens en maatschappij*, 91(4), 357-380.

Van der Meer, T. (2018, september 24). De participatie-elite en de participatieparadox. Stuk Rood Vlees. stukroodvlees.nl/



Van de Meerakker, A. (2021). Citisens methode. Betrokkenheid organiseer je zó, maak kennis me de acht betrokkenheidsprofielen. Citisens.

Michels, A. M. B. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberatieve fora. *Bestuurskunde*, 20(2), 75-84.

Michels, H. (2013). *De effectiviteit van een wmo-adviesraad versus die van focusgroepen*. Utrecht: USBO.

Milbrath, L. W., & Goel, M. L. (1977). Political participation: How and why do people get involved in politics?. Rand McNally College Publishing Company.

Morsheim, T., Reus, N. & Kunst, A. (2022). Naar een gelijkwaardiger samenwerking bij lokaal woon-beleid. Platform 31.

Movisie (2020, december 14). Explosieve groei van zorgzame gemeenschappen. Movisie. www.movisie.nl/

Movisie (2021, november 4). Ervaringsdeskundigheid in Meppel: op een tandem tegen armoede. Movisie. www.movisie.nl/

Movisie (2022, december 19). Samenwerking gemeente en dorpsbelangenvereniging is zoektocht. Movisie. www.movisie.nl/

Oostveen, M. (2022, december 29). Nederlanders maken zich toenemend zorgen over polarisatie, politiek en democratie. *Volkskrant*. www.volkskrant.nl/

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (2021, november 25). Moedige praktijken | 'Groningen aan de slag met wijk- en dorpsdemocratie'. www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/

Peeters, T., Smits van Waesberghe, E., Mesic, A., & Wonderen, R. v. (2020). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk*. Utrecht: WODC.

Publiek denken (z.d.). Publiek Denken en Stichting Burger & Overheid onderzoeken burgerparticipatie. *Publiek denken*. publiekdenken.nl/

Putters, K. (2022). *De menselijke staat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Reijman, J. (2022 mei 28). Inwoners van de Bijlmer ontwierpen zelf het bestemmingsplan voor hun buurt, mét ruimte voor 500 extra woningen. *EenVandaag*. eenvandaag.avrotros.nl/

Den Ridder, J. & Dekker, P. (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ridder, J. D., Miltenburg, E., Kunst, S., Hul, L. V. T., & Broek, A. V. D. (2022). *Burgerperspectieven 2022 I bericht 1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Rijksoverheid (2022a, september 26). Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau naar Tweede Kamer. Rijksoverheid. www.rijksoverheid.nl/

Rijksoverheid (2022b, juli 1). 1 juli 2022: Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen. Rijksoverheid. www.rijksoverheid.nl/

Rijksoverheid (2022c). Integraal Zorgakkoord. Samen werken aan gezonde zorg. Den Haag: Rijks-overheid.

ROB (2017). *Democratie is méér dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Rosema, M., & Kock, T. (2009). De stemming in Duiven: Evaluatie van het referendum op 23 april 2008 over het project Vitaal Centrum Duiven. Reeks Stad en Bestuur, (6).

Sampson, R. J., McAdam, D., MacIndoe, H., & Weffer-Elizondo, S. (2005). Civil society reconsidered: The durable nature and community structure of collective civic action. *American journal of sociology*, 111(3), 673-714.

Van Schaijk, R., Mourik, K. van, Repetur, L., Cadat-Lampe, M. & Kastelein C. (2020a). *Versterken van inclusieve burgermacht. De werkwijze en context van Hart voor de K-buurt in Amsterdam Zuidoost als goed voorbeeld*. Utrecht: Movisie.

Van Schaijk, R., Verweij, S., Sok, K. (2020b). *Beter beleid met ervaringskennis van inwoners*. Utrecht: Movisie.

Schakel, W. (2020 juni 26). De politieke dominantie van hoger opgeleiden. Stuk Rood Vlees. stukroodvlees.nl/

Schmeets, H., & Tummers, M. (2022). Maatschappelijk onbehagen en pessimisme voor en tijdens de pandemie. *Statistische Trends*.

Siegers, A. (2016, april 5). Weg met die participatieladder? www.linkedin.com/pulse/

Skocpol, T. (2004). Voice and inequality: The transformation of American civic democracy. *Perspectives on Politics*, 2(1), 3-20.



Skidmore, P., Bound, K., & Lownsborough, H. (2006). Community participation. Who benefits.

Sociaal Cultureel Planbureau (2022). Burgerperspectieven bericht 1 2022. SCP. www.scp.nl/publicaties/

Soeterbroek, F. (2016, juni 30). Nog 1 keer over koekoeksklokparticipatie. *De Ruimtemaker*. deruimtemaker.nl/

Steenvoorden, E. H. (2015). A general discontent disentangled: A conceptual and empirical frame-work for societal unease. *Social Indicators Research*, 124(1), 85-110.

Steenvoorden, E. (2016). *Societal Pessimism. A Study of its Conceptualization, Causes, Correlates and Consequences* (proefschrift). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Steenvoorden, E. & Hartevelde, E. (2018). 'The appeal of nostalgia: the influence of societal pessimism on support for populist radical right parties', *West European Politics* 41(1): 28-52.

Taillon, P. (2017). The democratic potential of referendums: intrinsic and extrinsic limitations. In *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy* (pp. 169-191). Routledge.

Tan, S., Kastelijns, H. & Eerten, J. van (2022). Eindrapportage evaluatie wijkplatforms. Labyrinth On-derzoek & Advies.

Tonkens, E. & Hurenkamp, M. (2019). *Werknotitie effectieve burgerparticipatie*. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.

Visser, V. (2014). Towards a cultural explanation of political non-participation in citizens' initiatives: Feelings of entitlement and a 'taste for politics'.

Visser, V. (2019, oktober 29). Lager opgeleiden voelen zich te min om te participeren in burgerinitiatieven. *Sociale Vraagstukken*. www.socialevraagstukken.nl/

Voermans, W. & Waling, G. (2017). *Lusten en lasten van de meervoudige democratie*. Leiden: Universiteit Leiden. De Voogd, J. & R. Cuperus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) (2014). *Van tweeluik naar driehoeken: versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wagenaar, C. C. (2019). Beyond for or against? Multi-option alternatives to a corrective referendum. *Electoral Studies*, 62, 102091.

van de Wijdeven, T., de Graaf, L., & Hendriks, F. (2013). Actief burgerschap. *Lijnen in de literatuur*.