

# Diversiteit in gemeentelijke adviesraden

Belemmerende en stimulerende factoren voor de participatie van inwoners met een migratieachtergrond



# Inhoud

<b>Samenvatting .....</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding .....</b>	<b>6</b>
<b>Onderzoeksoepzet .....</b>	<b>8</b>
<b>Leeswijzer.....</b>	<b>9</b>
<b>1. Gemeentelijke adviesraden en inwoners met een migratieachtergrond .....</b>	<b>10</b>
1.1. Wat zijn gemeentelijke adviesraden?.....	10
1.2. Hoe zijn gemeentelijke adviesraden samengesteld?.....	10
1.3. Maatschappelijke participatie.....	11
1.4. Politieke participatie.....	12
1.5. Participatie in gemeentelijke adviesraden .....	13
1.6. Belang participatie.....	13
<b>2. Belemmerende factoren voor de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden.....</b>	<b>15</b>
2.1. Inrichting adviesraad.....	15
2.2. Werving deelnemers adviesraad.....	16
2.3. Weerstand politieke participatie.....	17
2.4. Vertrouwen in de ander en in de politiek.....	18
2.5. Onbekendheid (cultuur) adviesraden .....	18
<b>3. Stimulerende factoren voor de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden.....</b>	<b>20</b>
3.1. Context van de samenleving .....	20
3.2. Participatie in maatschappelijke organisatie .....	20
3.3. Aansluiten op de belevingswereld.....	21
<b>4. Uitkomsten interviews .....</b>	<b>23</b>
4.1. Belemmerende factoren .....	24
4.1.1. Samenstelling en inrichting adviesraad.....	24
4.1.2. Bekendheid adviesraad .....	25
4.1.3. Werving leden adviesraad.....	25
4.1.4. Tijdsbelemmering .....	26
4.1.5. Gebrek aan facilitering.....	27
4.1.6. Gebrek aan politiek vertrouwen.....	27
4.1.7. Culturele verschillen .....	28
4.1.8. Gebrek aan herkenning in de adviesraad .....	29
4.2. Stimulerende factoren.....	30
4.2.1. Maatschappelijke betrokkenheid.....	30
4.2.2. Actieve terugkoppeling.....	30
4.2.3. Betrokkenheid laten zien vanuit de gemeente .....	31
4.2.4. Aansluiten op de belevingswereld inwoners met een migratie-achtergrond.....	31
<b>5. Advies .....</b>	<b>33</b>
5.1. Gemeente .....	33
5.2. Adviesraad.....	35
5.3. Inwoner.....	37
<b>Literatuur .....</b>	<b>38</b>

# Samenvatting

Gemeentelijke adviesraden adviseren de gemeente, gevraagd en ongevraagd, over (te ontwikkelen) beleid. Ze dienen als vorm van participatieve democratie om inwoners te betrekken bij het lokale bestuur. Voor de samenstelling van deze adviesraden zijn geen wettelijke kaders, wat leidt tot verschillen in participatie, bijvoorbeeld als er gekeken wordt naar de leden die zitting nemen in deze raden. Verschillende onderzoeken geven aan dat inwoners met een migratieachtergrond ondervertegenwoordigd zijn in adviesraden.

Op papier moest de decentralisatie, waar de adviesraden een onderdeel van zijn, ongelijkheid tegengaan. Onder andere door medezeggenschap van inwoners te organiseren. In de praktijk lijken deze adviesraden hun eigen doel echter voorbij te lopen, doordat ze niet altijd een representatie zijn van de inwoners die ze vertegenwoordigen. Dat kan ertoe leiden dat (groepen) mensen niet juist of minder goed vertegenwoordigd worden. Ondervertegenwoordiging van inwoners met een migratieachtergrond is overigens een verschijnsel dat verder gaat dan de formele representatie in adviesraden. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de algemene politieke participatie en de bredere maatschappelijke participatie.

In dit onderzoek zijn we op basis van (wetenschappelijke) literatuur en interviews op zoek gegaan naar belemmerende en stimulerende factoren voor

de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden. Daarnaast worden er concrete adviezen gegeven voor gemeenten, adviesraden en inwoners ([zie hier](#)). In dit onderzoek richten we ons specifiek op inwoners met een migratieachtergrond. De belemmerende en stimulerende factoren en de adviezen kunnen echter ook gelden voor andere ondervertegenwoordigde groepen. Ook is dit mogelijk toe te passen op andere vormen van burger/maatschappelijke participatie.

## Belemmerende factoren:

- *De inrichting van de adviesraad.* In adviesraden waar de focus voornamelijk ligt op beleidsdeskundigheid kunnen mensen (onbewust) buiten worden gesloten. Daarnaast kan het terrein waar de adviesraad zich op richt ervoor zorgen dat mensen niet participeren, vanwege het gebrek aan interesse. Dit geldt niet alleen voor Nederlanders met een migratieachtergrond. Bovendien hoeft dit geen belemmering te zijn. Er zijn voldoende inwoners met een migratieachtergrond die beschikken over de gevraagde competenties en interesse hebben in de terreinen waar adviesraden zich op richten.
- *De bekendheid van en de herkenning in adviesraden.* De adviesraden zijn veelal onzichtbaar voor de meeste inwoners. Dat geldt mogelijk meer voor inwoners met een migratieachtergrond, bijvoorbeeld uit de eerste generatie. Zij kunnen extra drempels ervaren, zoals een taalbarrière en culturele

verschillen. Of mensen weten niet van het bestaan van een adviesraad. Dit maakt het lastig om te participeren. Daarnaast ontbreekt het veelal aan etnische diversiteit in de raden, wat tot een vicieuze cirkel leidt: inwoners met een migratieachtergrond herkennen zich niet in de leden van de adviesraad en participeren daardoor niet.

- *De werving.* Door de huidige manier van werven lukt het adviesraden veelal niet leden met een migratieachtergrond binnen te halen. Momenteel komen nieuwe leden van de adviesraad veelal binnen ‘via via’. Potentiële leden worden bijvoorbeeld door iemand in hun omgeving erop geattendeerd dat er een positie vrijkomt. Wanneer de adviesraad niet etnisch divers is, of niet inclusief werft, is er een kans dat inwoners met een migratieachtergrond niet worden bereikt.
- *Onbekend met de cultuur binnen adviesraden.* Er zijn cultureel-bestuurlijke factoren die een belemmering kunnen vormen. Denk aan de vergadercultuur. Binnen sommige culturen is het niet de norm om mensen tegen te spreken. Daarnaast kan de inrichting van de democratie in Nederland, die gebaseerd is op het poldermodel (het consensusmodel van overleg), een belemmering vormen. Dit kan voor inwoners met een migratieachtergrond een onbekend concept zijn waardoor zij terughoudend kunnen zijn om te participeren.
- *Weerstand politieke participatie.* Vanuit het college van bestuur en de gevestigde vertegenwoordigers in de politiek en de bredere samenleving kan weerstand zijn tegen de participatie van inwoners met een migratieachtergrond.
- *Het vertrouwen in de ander en in de politiek.* Onder inwoners met een migratieachtergrond is er weinig vertrouwen in de politiek en overheden. Dit is echter persoonsafhankelijk en is niet uitsluitend toe te schrijven aan het hebben van een migratieachtergrond.

- *Het gebrek aan facilitering en tijdsbelemmering.* Vanuit sommige gemeenten is de facilitering beperkt. Dit leidt ertoe dat leden van de adviesraad veel tijd en energie moeten investeren. Daarnaast toont een gebrek aan facilitering een soort nalatigheid vanuit de gemeente. Dit kan het signaal afgeven dat de adviesraad niet serieus wordt genomen. Verder is de tijdsinvestering soms (te) groot. Niet iedereen beschikt over de tijd die gevraagd wordt. Dit geldt voor alle leden van adviesraden, maar verdient extra aandacht om niet-participerende groepen over te halen tot deelname.

## Stimulerende factoren:

- *De context van de samenleving.* Participeren in de samenleving hangt van allerlei factoren af. Hoe de participerende inwoners, en de samenleving, naar inwoners met een migratieachtergrond kijken en handelen, hoe over inwoners met een migratieachtergrond wordt gesproken en of er met of tot hen gesproken wordt. Wanneer er een met een open houding naar inwoners met een migratieachtergrond wordt gekeken en gehandeld, is het aannemelijk dat mensen met een migratieachtergrond (meer) zullen participeren.
- *De participatie in maatschappelijke organisaties en maatschappelijke betrokkenheid.* Mensen die al maatschappelijk betrokken zijn kunnen extra gemotiveerd zijn om eventueel aan te sluiten bij een adviesraad. Zij zijn veelal maatschappelijk geïnteresseerd en hebben mogelijk competenties opgedaan die van pas komen in de adviesraad. Daarnaast een maatschappelijk actieve inwoner is gemakkelijker te bereiken.
- *De aansluiting op de belevingswereld.* Het is belangrijk dat de adviesraad aansluit op de belevingswereld van iedereen. In het bijzonder op de belevingswereld van mensen met een migratieachtergrond, met name als zij nog niet vertegenwoordigd zijn. Denk aan de thema's die besproken worden,

de locatie en de taal. Een persoonlijke benadering is aan te bevelen, net als actief op zoek te gaan naar de doelgroep. Daarnaast moet het duidelijk zijn wat de toegevoegde waarde is van participatie.

- *Een actieve terugkoppeling.* Dit is tweeledig, allereerst gaat het om een actieve terugkoppeling van de gemeente naar de adviesraad. Wat wordt er gedaan met het advies? Dit zorgt voor transparantie en toont betrokkenheid. Ten tweede, gaat het om terugkoppeling van de deelnemende leden naar de inwoners. Om te laten zien wat een adviesraad teweeg kan brengen.
- *Betrokkenheid tonen vanuit de gemeente.* Door betrokkenheid te tonen vanuit de gemeente naar de adviesraad wordt er een signaal afgegeven dat het de adviesraad waardeert. Dit kan op verschillende manieren, denk aan een actieve terugkoppeling, een gedegen facilitering en persoonlijke betrokkenheid tonen.

# Inleiding

Inwoners in Nederland kunnen op politiek-bestuurlijk niveau vertegenwoordigd worden door formeel gekozen volksvertegenwoordigers, zoals gemeenteraadsleden en leden van de Tweede Kamer. Daarnaast kunnen inwoners vertegenwoordigd worden door formeel (zelf)benoemde en formeel niet gekozen volksvertegenwoordigers, zoals patiënten- en/of cliëntraden (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2014). Op dit niveau in de relatie tussen inwoner en beleid, staan ook de gemeentelijke adviesraden. Deze raden bestaan uit benoemde volksvertegenwoordigers die niet gekozen zijn.

Gemeentelijke adviesraden vormen een maatschappelijke democratie. Inwoners kunnen via deze raden invloed uitoefenen op het reilen en zeilen van de gemeente. Agendering van en advisering over sociale vraagstukken geven gestalte aan lokale zeggenschap en medezeggenschap van inwoners (ROB, 2017). Adviesraden zijn één van de belangrijkste kanalen om de stem van inwoners van een gemeente te laten horen. Zij worden ingezet om inwoners meer (direct) te betrekken bij het (te vormen) gemeentelijk beleid. De wens is dat inwoners zich herkennen in deze raden en zich betrokken voelen. Met als doel een breder maatschappelijk draagvlak voor het beleid. En een beleid dat beter aansluit op de wensen en behoeftes van de inwoners.

Adviesraden zijn onderdeel van de inwonerparticipatie op verschillende terreinen, zoals met de Jeugdwet ([artikel 2.10](#)), de Participatiewet ([artikel 47](#)) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ([artikel 2.1.3 – lid 3](#)). Dit is verplicht vanuit de Rijksoverheid. De raden zijn een wettelijke en formele vorm van inwonerparticipatie. Hoe gemeenten deze adviesraden vormgeven bepalen zij echter zelf. Hier zijn geen wettelijke verplichtingen voor (Sok & De Bruijn, 2015; Van Ostaaijen et al., 2018). Verschillende zaken kunnen centraal staan. Denk aan beleidsadvisering, signalering of belangenbehartiging. Voor de adviesraden zijn geen wettelijke kaders over bijvoorbeeld de werving en selectie van leden, noch de vertegenwoordiging van de diversiteit aan bevolkingsgroepen die aanwezig zijn in de gemeente. Dat is lokaal maatwerk wat resulteert in verschillende samenstellingen van adviesraden.

Bij Kennisplatform Inclusief Samenleven ([KIS](#)), van waaruit dit onderzoek wordt uitgevoerd, komen signalen binnen vanuit (middelgrote) gemeenten van veldpartners van het KIS dat inwoners met een migratieachtergrond zich onvoldoende herkennen in (het werk van) de gemeentelijke adviesraden. Enerzijds ervaren zij een mate van ondervertegenwoordiging in de samenstelling van de adviesraden, anderzijds ervaren zij onvoldoende inhoudelijke betrokkenheid bij het besluitvormingsproces. In de praktijk blijken adviesraden inderdaad behoorlijk eenzijdig qua samenstelling. Vaak heerst het beeld van de domi-



nantie van de ‘oude (gepensioneerde) witte man’. Daardoor zijn adviesraden geen goede afspiegeling van de samenleving (Van Ostaaijen et al., 2018).

Inwoners met een migratieachtergrond geven aan dat zij behoefte hebben om te adviseren, agenderen en voorstellen te doen voor het gemeentelijk beleid. Verder komt uit de signalen naar voren dat inwoners met een migratieachtergrond behoefte hebben om te adviseren, agenderen en voorstellen te doen voor het gemeentelijk beleid. Zij signaleren dat dit gunstig is voor het adequaat en optimaal meenemen van de sociale vraagstukken waar deze groepen mee te maken hebben. Met name voor inwoners in een kwetsbare positie. Dit is de directe aanleiding voor het uitvoeren van deze verkenning.

De context van dit vraagstuk is breder dan het domein van adviesraden: inwoners met een migratieachtergrond zijn in het algemeen ondervertegenwoordigd in inwonerparticipatie en in de gemeentelijke adviesraden in het bijzonder (Snel et al., 2018; Van Ostaaijen et al., 2018). Dit kan problematisch zijn doordat dit als gevolg kan hebben dat inwoners met een migratieachtergrond minder invloed op het beleid uitoefenen. Dit leidt ertoe dat er minder aandacht wordt besteed aan de problematiek die leeft onder deze inwoners. Met als mogelijk gevolg dat zij hierin minder goed ondersteund kunnen worden. Er is dan sprake van een kloof: deze voorzieningen sluiten niet (goed) aan bij behoeften en wensen van inwoners met een migratieachtergrond. KIS heeft verschillende signalen binnengekregen via veldpartners dat dit leidt tot problemen zoals:

- Ouderen met een migratieachtergrond die niet de hulp krijgen die zij nodig hebben.
- Inwoners met een migratieachtergrond die aanspraak maken op een uitkering ondervinden problemen, zoals een verlaagde AOW.
- (Zelf)organisaties die mensen met een migratieachtergrond vertegenwoordigen maken geen of minder gebruik van de beschikbare voorzieningen en regelingen. Zoals compensaties vanwege COVID-19. Andere culturele verenigingen doen dit wel.

Het is belangrijk dat tijdens de inspraakfase van beleidsontwikkeling de input van alle inwoners wordt meegenomen, ook die van inwoners met een migratieachtergrond. Het betrekken van inwoners is essentieel voor het maken van plannen, zowel in de conceptfase als in de uitvoering en borging. Door hen te betrekken sluiten plannen beter aan op de leefwereld van de inwoners. De participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden of andere bestuurlijke organen (zoals culturele instellingen, waterschappen, etc.) is daarom van belang. Door de gebrekkige maatschappelijke participatie van inwoners met een migratieachtergrond in vitale onderdelen van de samenleving, zoals zorg, onderwijs, openbaar bestuur en cultuur, kunnen latente vraagstukken en eventuele problemen van bereikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen niet of lastiger in een vroeg stadium herkend worden. Dit leidt tot minder onderling vertrouwen, gevoelens van onveiligheid, of gevoelens van zich niet thuis voelen leiden (Engbersen et al., 2021, Jenissen et al., 2018). Denk aan jongeren die dreigen te ontsporen, ouderen die geen hulp krijgen of polariserende situaties. Door een evenwichtige vertegenwoordiging van inwoners geef je iedereen het gevoel erbij te horen en neem je mensen serieus.

## Onderzoeksopzet

Huidig onderzoek naar participatie in adviesraden bevindt zich nog in de beginfase, vooral onderzoek naar de participatie van inwoners met een migratieachtergrond. Wel hebben Van der Heide en Sluys (2010) twaalf jaar geleden onderzoek gedaan naar de participatie van ‘niet-westerse’ migranten<sup>1</sup> in Wmo-adviesraden. De vraagstelling van dat onderzoek komt deels overeen met de vraagstelling in dit huidige onderzoek.

Het is niet duidelijk waarom inwoners met een migratieachtergrond, in verhouding tot andere inwoners, niet of nauwelijks participeren en/of ondervertegenwoordigd zijn in beleidsontwikkeling en adviesraden. Ook weten we niet welke factoren belemmerend of juist stimulerend werken. De volgende onderzoeksvraag staat daarom centraal:

*Wat zijn belemmerende en stimulerende factoren in de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden in middelgrote gemeenten in Nederland?*

In dit onderzoek ligt de focus op middelgrote gemeenten in Nederland, vanwege het feit dat de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in deze gemeentecategorie onderbelicht blijft in bestaand onderzoek. Bestaand, minimaal, onderzoek richt zich meer op de G4-gemeenten die gekenmerkt zijn door een minderheid-meerderheid relatie en superdiversiteit (Crul et al., 2019). Daarnaast zijn de signalen die KIS binnenkreeg via het vragenportaal de aanleiding voor dit onderzoek: de vragensteller vertegenwoordigt een groep belangstellenden uit middelgrote gemeentes. Zij ervaren hier een tekort aan kennis.

<sup>1</sup> Wanneer er wordt verwezen naar eerder onderzoek/rapportage wordt de gebruikte terminologie in dit onderzoek/rapportage overgenomen.

Om antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag zijn er verschillende deelvragen opgesteld:

- Hoe zijn gemeentelijke adviesraden ingericht?
- Hoe is het gesteld met de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden?
- Welke factoren belemmeren de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden?
- Welke factoren stimuleren de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden?
- Wat kunnen gemeenten concreet doen om participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden te bevorderen?

De deelvragen zijn beantwoord door het uitvoeren van een literatuuronderzoek op basis van internationale wetenschappelijke literatuur. Er zijn zowel Nederlandse als Engelse zoektermen gebruikt, met een specifieke focus op gemeentelijke adviesraden en breder op de termen inwonerparticipatie en politieke participatie. Daarnaast zijn er verschillende rapporten van kennisinstututen zoals Movisie en Pharos gebruikt.

De inzichten vanuit het literatuuronderzoek vormen de basis van de topiclijst die is gebruikt voor diepte-interviews onder (oud)leden van gemeentelijke adviesraden met en zonder migratieachtergrond, sleutelfiguren in migrantengemeenschappen en gemeenteambtenaren die zich bezighouden met de adviesraden. Deze diepte-interviews dienden als aanvulling en verdieping op de gevonden literatuur. In totaal is er met veertien respondenten uit



zes middelgrote gemeenten gesproken. De gemeenten zijn verdeeld over drie regio's in Nederland (Noord, Midden en Zuid). De inzichten uit de literatuurstudie en de diepte-interviews leiden tot concrete adviezen voor het vergroten van de (etnisch-culturele) diversiteit van gemeentelijke adviesraden.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op wat gemeentelijke adviesraden zijn en wordt er een beeld geschetst van de politieke en maatschappelijke participatie van inwoners met een migratieachtergrond. Hoofdstuk 2 staat in het teken van het beschrijven van belemmerende factoren op basis van de literatuur. In hoofdstuk 3 worden de stimulerende factoren beschreven. In hoofdstuk 4 zetten we zowel de stimulerende als belemmerende factoren die naar voren zijn gekomen uit de interviews uiteen. In hoofdstuk 5 worden er adviezen gegeven voor het bevorderen van de participatie van inwoners met een migratieachtergrond.

## Disclaimer

Er is veel diversiteit onder inwoners met een migratieachtergrond. Dit geldt voor het land van herkomst (van de ouders), maar ook voor bijvoorbeeld tijd en context van migratie naar Nederland. Daarnaast is er een verschil tussen de verschillende generaties. Sommige inwoners met een migratieachtergrond zijn in Nederland opgegroeid, waar anderen pas op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen.

Het is belangrijk dat deze mate van diversiteit in acht wordt genomen. In dit rapport schetsen we de grote lijnen, maar dat betekent niet dat dit voor ieder afzonderlijk individu geldt.

# Gemeentelijke adviesraden en inwoners met een migratieachtergrond

In dit eerste hoofdstuk gaan we in op wat gemeentelijk adviesraden zijn en hoe ze worden samengesteld. Verder kijken we naar de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in deze raden en naar het belang van een gedegen participatie van inwoners met een migratieachtergrond.

## 1.1. Wat zijn gemeentelijke adviesraden?

Gemeentelijke adviesraden bekleden een formele positie binnen gemeenten en dienen als vertegenwoordiging van de inwoners van een gemeente. In elke gemeente is er een adviesraad. Deze kan wel verschillende vormen krijgen, bijvoorbeeld als Adviesraad Sociaal Domein, Wmo-raad of als Participatieraad. Deze raden spelen een rol in de totstandkoming van het gemeentelijke beleid in het sociaal domein. De raad geeft advies aan het college van burgemeester en wethouders. Hun adviesfunctie is permanent en formeel, in de vorm van gevraagd en ongevraagd advies. Deze raden vertegenwoordigen het perspectief van inwoners (PGO Support, z.d.). Adviesraden gaan in gesprek met de gemeente over het bestaande en gewenste beleid en zijn in het leven geroepen om inwoners (meer) te betrekken bij het lokale bestuur. Het is een vorm van participatieve democratie, naast de representatieve democratie. Participatieve democratie houdt in dat de inwoner een beleidsbeïnvloedende en soms beleidsbepalende vorm van zeggenschap heeft. Gemeentebeslissingen worden mede door inwoners op actieve wijze tot stand gebracht. De volksvertegenwoordigers

hebben daarin het laatste woord oftewel het ultimaat. Dat betekent dat zij de besluiten nemen. Aan inwoners kan het primaat (de eerste stem) vertrouwd worden, waarbij hun advies zwaar weegt (ROB, 2010). Door de inzet van adviesraden wordt geprobeerd de kloof tussen het beleid en de maatschappelijke behoefte te verkleinen. De aanname is dat inwonerbetrokkenheid voor beter beleid zorgt, door het creëren van draagvlak onder inwoners en door verscherping van het beleid. Dit laatste dankzij de adviezen van inwoners die weten wat er speelt in de maatschappij (Hetem et al., 2020).

## 1.2 Hoe zijn gemeentelijke adviesraden samengesteld?

Hoe een adviesraad is samengesteld verschilt per gemeente. Hier zijn geen wettelijke kaders voor. In de meeste gevallen zitten inwoners vier jaar in een adviesraad (Koepel Adviesraden Sociaal Domein, 2017). De meeste adviesraden bestaan uit negen tot twaalf leden (dit was voor 44 procent van de adviesraden het geval in 2020) (Hetem et al., 2020; Koepel Adviesraden Sociaal Domein, 2017).

Sommige adviesraden zijn ingericht op basis van inhoudelijke deskundigheid of ervaringsdeskundigheid/-kennis. Het kan ook een combinatie van beide zijn. De actuele trend is dat adviesraden vaker kiezen voor inhoudelijke deskundigheid. Het is echter wel van belang dat de leden verschillende kwaliteiten en

expertises hebben en ook verschillen in hun ervaringen (Hetem et al., 2020; Koepel Adviesraden Sociaal Domein, 2017; Van de Bovenkamp & Vollaard, 2015; Van Ostaaijen et al., 2018). De meeste informatie winnen de adviesraden in via bestaande bronnen, zoals (cliëntervarings)onderzoeken. Ook vinden er individuele gesprekken met inwoners plaats. Dit kan bijvoorbeeld via spreekuren, interviews en/of informele face-to-face gesprekken. Leden van adviesraden sluiten ook geregeld aan bij bestaande bijeenkomsten van cliëntorganisaties of wijkbijeenkomsten (Hetem et al., 2020).

### Ervaringskennis vs. Ervaringsdeskundigheid

Er is een verschil tussen ervaringskennis en ervaringsdeskundigheid. Bij ervaringskennis wordt er gedoeld op kennis die is opgedaan door bepaalde ervaringen die van invloed zijn op iemands leven. Denk hierbij aan ervaringen met uitsluiting, eenzaamheid of leven met een beperking. Door dit te ervaren levert dit kennis op over deze ervaring. Wanneer deze ervaringskennis op een bewuste en gerichte wijze wordt gebruikt om anderen hierbij te helpen/te ondersteunen spreken we van ervaringsdeskundigheid. (Movisie, 2022).

## 1.3. Maatschappelijke participatie

Inwoners met een migratieachtergrond bieden, in vergelijking tot Nederlanders zonder migratieachtergrond, minder vaak informele hulp aan. Bij informele hulp gaat het om onbetaalde vrijwillige hulp aan anderen (buiten het eigen huishouden) (CBS, 2020). Daarnaast voeren inwoners met een migratieachtergrond minder vrijwilligerswerk uit dan andere Nederlanders. Het doen van

vrijwilligerswerk heeft naast een maatschappelijke functie ook een sociale functie. Zoals het opbouwen van contacten en een sociaal netwerk. Een ander signaal van betrokkenheid bij de samenleving, is de mate waarin iemand deelneemt in het verenigingsleven. In het verenigingsleven participeren inwoners met een migratieachtergrond, en zeker de eerste generatie, ook minder dan andere Nederlanders (CBS, 2020). Een disclaimer bij deze cijfers is dat hierbij geen onderscheid is gemaakt in land van herkomst.

In het algemeen blijven inwoners met een migratieachtergrond achter op het gebied van participatie, in vergelijking met Nederlanders zonder migratieachtergrond (Michels & Binnema, 2016). Het is echter van belang om te benadrukken dat dit niet voor iedereen geldt. Er zijn genoeg voorbeelden van succesvolle participatie van inwoners met een migratieachtergrond. Een ander element is dat vormen van ‘etnische verzuiling’ bestaan onder inwoners met een migratieachtergrond. Dat betekent dat mensen in en vanuit eigen kring participeren, zoals in zelforganisaties (Driest, 2000; Fennema et al., 2000; Van Heelsum, 2002, 2004). Denk aan een islamitische basisschool en ouderraad, of de Surinaamse voetbalclub of de Marokkaanse media (Day et al., 2016). Zie [hier](#) bijvoorbeeld inspirerende voorbeelden van inwonerinitiatief die door Nederlandse moslims zijn opgericht of daaraan meewerken.

In een onderzoek van Research voor Beleid (2011) zijn er vijf Wmo-raden onderzocht. In dit onderzoek is er (onder meer) op zoek gegaan naar de effectiviteit en representativiteit van deze raden. Daaruit blijkt dat inwoners met een migratieachtergrond in het algemeen vaak ondervetegenwoordigd zijn in deze raden. In twee van de vijf onderzochten Wmo-raden zijn ‘allochtone groeperingen’ helemaal niet vertegenwoordigd (Van Klaveren & Poortvliet, 2011). Onderzoek van Verbeek et al., (2018) geeft dezelfde indicatie. Zij hebben onder-

zoek gedaan naar hoe gemeenten hun inwoners betrekken bij het vormgeven van lokaal beleid. Verschillende beleidsmedewerkers en lokale bestuurders geven aan dat de gemeente waarvoor zij werken moeite heeft met het meer en beter betrekken van inwoners met een migratieachtergrond in dit beleid (Verbeek et al., 2018). Disclaimer bij dit onderzoek is dat het geen landelijk representatief onderzoek is. Ondanks dat dit onderzoek niet representatief is voor alle adviesraden geeft dit onderzoek wel aan dat inwoners met een migratieachtergrond ondervertegenwoordigd zijn in de onderzochte raden. De kans bestaat dat dit geldt voor meerdere adviesraden.

#### 1.4. Politieke participatie

De politieke participatie van inwoners met een migratieachtergrond is in vergelijking met de politieke participatie van andere Nederlanders lager (Vermeulen & Marczyński, 2021). Men denkt bijvoorbeeld aan stemgedrag. Nederlanders met een migratieachtergrond maken relatief minder vaak gebruik van hun stemrecht. Wat echter opvalt is dat het stemgedrag van Nederlanders met een migratieachtergrond in (lokale) verkiezingen fluctueert. Dit hangt onder meer af van het aantal verkiesbare kandidaten met een migratieachtergrond. Wanneer er meer verkiesbare kandidaten met een migratieachtergrond zijn neemt het aantal stemmers met een migratieachtergrond toe. Ook meer lokale factoren kunnen een rol spelen (Fermin et al., 2021), zoals de grootte en/of stedelijkheid van een gemeente.

De mate van politieke participatie verschilt per bevolkingsgroep met een migratieachtergrond. Zo zetten kiezers met een Turks-Nederlandse achtergrond vaker hun stemrecht in, in vergelijking met Marokkaanse-, Surinaamse- en Caribische Nederlanders. Bij inwoners met een Marokkaans-Nederlandse achtergrond is er een stijgende lijn te zien. Voor inwoners met een Surinaamse en Caribische achtergrond geldt echter dat zij, in verhouding, weinig gebruikmaken van het recht om te stemmen. Slechts een kwart van de Surinaams en Caribische Amsterdammers bracht in de periode 1998-2018 hun stem uit in de gemeenteraadsverkiezingen (Fermin et al., 2021).

Nederlanders met een migratieachtergrond zijn tot 2010 in ieder geval ook ondervertegenwoordigd in de gemeenteraad. Voor de periode na 2010 zijn hierover geen cijfers beschikbaar. Dit aantal is sinds de jaren negentig wel flink toegenomen, maar in verhouding met de bredere samenleving blijven mensen uit deze groepen ondervertegenwoordigd. Er is geen correcte afspiegeling van de bevolkingssamenstelling. In grotere gemeenten is er een betere representatie van inwoners met een migratieachtergrond in de raad dan in kleinere gemeenten. Dit komt doordat er in grotere gemeente meer inwoners met een migratieachtergrond zijn (Fermin et al., 2021).

## Ervaringen politici met een migratieachtergrond

Politici met een migratieachtergrond ervaren barrières in termen van achterstand (niet beheersen van (politiek/bestuurlijke) codes, taal, etc.) en in termen van achterstelling (uitsluitingsprocessen), bij het toetreden tot de Nederlandse politieke elite. Deze situatie is niet nieuw. Dit speelde al in de vorige eeuw als het gaat om: (on)mogelijke toegang tot de politiek, de ontwikkeling van hun carrières, en de (zelf)beelden die zij van hun situaties hebben (Cadat, 1990, 1994; Cadat & Fennema, 1996; Carton & Massaro, 1990; Michon 2011). Daarnaast kan ook een meervoudige identiteit een rol spelen. Waarbij er zowel een identificatie kan zijn met het land van herkomst als met Nederland. Deze identificatie verschilt per bevolkingsgroep en per individu. Dit kan een belemmering zijn voor de politieke participatie. Ook kan het zijn dat mensen met een migratieachtergrond door mensen zonder migratieachtergrond als ‘anders’ worden gezien. Wat er (mede) voor kan zorgen dat mensen met een migratieachtergrond zich meer op hun ‘eigen kring’ richten (Fennema & Cadat, 2000; Geelhoed & Staring, 2015). Denk aan de, relatief, nieuwe partijen BIJ1 en DENK. Deze partijen weerspiegelen onder andere het gebrek aan representatie van mensen met een migratieachtergrond.

Ook nemen mensen met een migratieachtergrond minder deel aan politieke activiteiten. Denk aan lid zijn van een politieke partij, deelnemen aan bijeenkomsten van de overheid, het zoeken van contact met een politicus of ambtenaar of deelname aan een actiegroep (Schmeets, 2017). In het bijzonder zijn vrouwelijke inwoners met een migratieachtergrond ondervertegenwoor-

2 [Deelname aan de politiek door mensen met een migratieachtergrond](#) (officielebekendmakingen.nl)

digd in de lokale politiek, wat overigens geldt voor vrouwen in het algemeen. De participatie van vrouwen in de gemeenteraad stijgt wel (Van Egten et al.; Van der Poel, 2023).

## 1.5. Participatie in gemeentelijke adviesraden

Volgens Van Ostaaijen et al. (2018), op basis van hun literatuurstudie, zijn er veel klachten van bestuurders en ambtenaren over de samenstelling van de gemeentelijke adviesraden. De meeste adviesraden zouden geen goede afspiegeling zijn van de samenleving. Net als de formeel gekozen volksvertegenwoordigers. De mensen die actief zijn in de lokale politiek zijn voornamelijk hoogopgeleide, witte, oudere mannen (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2014). Er zijn meerdere signalen vanuit KIS-veldpartners die aangeven dat de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden achterblijft in vergelijking met de participatie van Nederlanders zonder migratieachtergrond. Deze signalen zijn aanleiding voor dit KIS-onderzoek. Recente cijfers zijn niet voorhanden.

## 1.6. Belang participatie

*‘De politiek behoort een representatieve afspiegeling te zijn van de samenleving. Om dit voor elkaar te krijgen, moeten mensen zich wel in politici kunnen herkennen, moeten jongeren met een migratieachtergrond, zich realiseren dat ook zij kunnen en mogen meedoen en moeten mensen met een achterstandspositie het gevoel krijgen dat zij gehoord worden.’<sup>2</sup>* Nevin Özütok, Tweede Kamerlid GroenLinks

Van de Bovenkamp en Vollaard (2017) concluderen in hun onderzoek dat er een belangrijke rol is weggelegd voor adviesraden in een representatieve (gemeenteraad) en participatieve democratie (adviesraad). De insteek van adviesraden is dat ze dicht bij de inwoner staan en hun perspectieven, behoeften en belangen naar voren brengen. Zij adviseren op basis daarvan de besluitvormers, dus de gemeenteraad. Adviesraden zijn niet gekozen maar de leden van de adviesraad, mits goed geworven en geselecteerd, kunnen daardoor juist een rol spelen bij het laten horen van inwonersperspectieven en stemmen die mogelijk niet gezien en gehoord worden via de verkiezingen. De gekozen vertegenwoordiging in lokaal beleid, is immers zelf niet per sé representatief voor de lokale bevolkingssamenstelling. Sommige groepen zijn niet vertegenwoordigd in de gemeenteraad. Dit kan ertoe leiden dat belangen van bepaalde groepen niet worden behartigd.

Kortom: terwijl een gekozen gemeenteraad verantwoordelijk is voor het nemen van besluiten namens de gemeenschap en verantwoording aflegt aan de kiezers, geeft een aangewezen gemeentelijke adviesraad advies en aanbevelingen aan de gemeenteraad en dient als een manier om ervoor te zorgen dat bij het besluitvormingsproces rekening wordt gehouden met de uiteenlopende behoeften en perspectieven van de gemeenschap.

De adviesraden sociaal domein kunnen hier een meerwaarde hebben om niet gehoorde stemmen en perspectieven van inwoners met een migratieachtergrond te plaatsen op de lokale beleidsagenda. Zij moeten echter wel representatief zijn voor alle inwoners.

De ongelijke participatie van inwoners met een migratieachtergrond hoeft op zich geen onoverkomelijk knelpunt *an sich* te zijn, als behoeften, wensen en belangen juist vertegenwoordigd worden door deskundige ter zake adviseurs (Van Bovenkamp & Vollaard, 2015). Dit blijkt echter niet altijd het geval, zo toont onderzoek van het Fries Sociaal Planbureau (FSP, 2020) aan. Uit dat onderzoek blijkt in de eerste plaats dat er gebrek is aan (etnische) diversiteit binnen de adviesraden. In de tweede plaats, twijfelen de gemeentelijke beleidsadviseurs, die ondervraagd zijn in dit onderzoek, aan een juiste vertegenwoordiging van inwoners door de adviesraden. Zij zetten vraagtekens bij de mate van contact die de betrokken inwoners hebben met de mensen die ze horen te vertegenwoordigen. Ook wordt er getwijfeld aan draagvlak en kennis van sociale vraagstukken die leven onder de inwoners. Enkele beleidsadviseurs vinden dat sommige leden van adviesraden hun eigen belangen of de belangen van de eigen groep vooropstellen en niet die van het bredere belang (FSP, 2020). Dat is problematisch. Dit kan leiden tot vormen van ‘wipkipbeleid’: de gemeente doet een aanbod op basis van deze adviezen. Maar als er geen behoefte aan is, dan is de vraag of dit ‘vraaggestuurd beleid’ succes kan hebben. Hier is verder onderzoek voor nodig om te achterhalen of dit zich in de praktijk uitwerkt.



# 2

## Belemmerende factoren voor de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden

In dit hoofdstuk gaan we in op belemmerende factoren die een rol kunnen spelen bij de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden. In willekeurige volgorde gaan we in op: de inrichting van de adviesraad, de werving van leden voor de adviesraad, weerstand tegen politieke participatie, vertrouwen in de ander en in de politiek en onbekendheid (cultuur) met de adviesraden.

### 2.1. Inrichting adviesraad

Volgens Van Munster et al. (2012) is het lastig om mensen uit kwetsbare doelgroepen te betrekken bij adviesraden. Van de Bovenkamp en Vollaard (2015) zien dat het belemmerend is dat adviesraden per terrein anders zijn ingericht. Dit komt (mede) doordat, zoals eerder benoemd, er geen wettelijke kaders zijn voor de inrichting van de adviesraden. Dit leidt ertoe dat sommige adviesraden alleen bestaan uit mensen met ervaringsdeskundigheid/-kennis. Andere adviesraden kiezen juist voor leden met beleidskundige vaardigheden. Ook komt het voor dat een raad bestaat uit een combinatie van beide. Uit de [monitor gemeentelijke \(WMO\) adviesraden sociaal domein](#) (2020) blijkt dat 59,9 procent van de Wmo-raden een gelijke verdeling heeft van leden met beleidsdeskundigheid en ervaringsdeskundigheid. De actuele trend is dat adviesraden

meer en meer kiezen voor invulling op basis van inhoudelijke deskundigheid. Het is echter van belang dat adviesraden bestaan uit leden met verschillende kwaliteiten, expertises en ervaringsdeskundigheid/-kennis (Hetem et al., 2020; Koepel Adviesraden Sociaal Domein, 2017; Van de Bovenkamp & Vollaard, 2015; Van Ostaaijen et al., 2018).

Bij het lid zijn van een adviesraad komen specifieke vaardigheden kijken, zoals het begrijpen van (complexe) beleidsstukken (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2015). Uit onderzoek van FSP (2020) blijkt dat de inhoud in adviesraden voornamelijk wordt besproken op beleidsniveau en dat er veel jargon wordt gebruikt. Hierdoor kunnen mensen die hier geen ervaring mee hebben lastig meekomen. Van de Bovenkamp en Vollaard (2015) zien dan ook dat de participatie in de adviesraden voornamelijk bestaat uit een selecte groep inwoners uit een specifieke doelgroep, wat als zwakte van de adviesraden wordt gezien. Hoe de adviesraad is ingericht zou een belemmering kunnen zijn voor inwoners met een migratieachtergrond om te participeren.

De rol van ervaringsdeskundigheid/-kennis is ook in het gedrang wanneer een adviesraad te veel focust op het publiceren van beleids- en adviesplannen. Dit vereist competenties waarover niet alle ervaringsdeskundigen of mensen met

ervaringskennis bezitten (Van de Bovenkamp & Vollaard, 2015). Het probleem in het betrekken van kwetsbare doelgroepen is dat er weinig sprake is van een combinatie van ervaringsdeskundigheid/-kennis en beleidskennis (Van Munster et al., 2012).

Hoe adviesraden zijn ingericht hangt ook af van de focus van de raad. Sommige raden richten zich op een specifiek domein/vraagstuk, andere raden focussen zich juist op meerdere domeinen/vraagstukken. De specifieke taak van een adviesraad is daarom in de praktijk ook moeilijk af te bakenen. Mensen treden toe tot een raad waarmee zij affiniteit hebben (FSP, 2020; Sok et al., 2012). Wanneer iemand dus geen affiniteit heeft met de terreinen waar de adviesraad zich op richt, kan dit een belemmering zijn voor participatie. Daarnaast hangt de focus van een adviesraad ook af van de focus van de betreffende gemeente. Welke beleidsthema's er hoog op de agenda staan speelt daarbij een rol. Dat bepaalt ook aan welke ervaringsdeskundigheid/-kennis er behoefte is (Sok et al., 2012). Onderzoek van Van Klaveren en Poortvliet (2011) toont aan dat de Wmo-raden niet aansluiten bij de belevingswereld van de groepen die niet vertegenwoordigd zijn. Hierbij gaat het zowel om de behandelde onderwerpen als de competenties die gevraagd worden. Het vraagstuk integratie is één van de minst voorkomende onderwerpen in adviesraden (Van den Bongaardt, 2018). Juist op het thema integratie hebben inwoners met een migratieachtergrond ervaringsdeskundigheid/-kennis. De focus op het thema integratie is de afgelopen jaren wel verdriedubbeld (Van den Bongaardt, 2018). Dit geeft aan dat het des te belangrijker is dat inwoners met een migratieachtergrond participeren vanwege hun ervaringskennis dan wel ervaringsdeskundigheid.

De inrichting van een gemeentelijke adviesraad kan een belemmerende factor spelen in de participatie van inwoners met een migratieachtergrond. In advies-

raden waar de focus ligt op beleidsdeskundigheid kunnen mensen buiten de boot vallen, als zij hier niet de juiste competenties of ervaringsdeskundigheid/-kennis voor hebben. Daarnaast heeft dit het mogelijke gevolg dat ervaringsdeskundigheid/-kennis in deze raden ondersneeuwt. Verder kunnen de thema's waar een adviesraad zich op focust van invloed zijn. Wanneer inwoners met een migratieachtergrond geen affiniteit hebben met deze thema's zijn zij minder snel geneigd om te participeren.

## 2.2. Werving deelnemers adviesraad

Uit [deze monitor](#) komt naar voren dat 61 procent van de adviesraden tenminste één vacature open heeft staan (Hetem et al., 2020). Er lijkt dus voldoende ruimte te zijn voor inwoners, met of zonder migratieachtergrond. Het wervingsproces kan echter een belemmering zijn om toe te treden.

Potentiële leden voor de gemeentelijke adviesraad worden meestal geworven via het uitzetten van vacatures (Van Ostaaijen et al., 2018). Deze vacatures worden via open kanalen verspreid. De werving en selectie is in handen van de raad. Wel is er overleg met de gemeente (Koepel Adviesraden Sociaal Domein, 2017). Uit onderzoek van Van Klaveren en Poortvliet (2011) blijkt echter dat het vinden van vertegenwoordigers voor migrantengroepen via de formele manier van werven erg lastig is. Zij pleiten voor het persoonlijk benaderen van potentiële leden.

Veel adviesraden geven aan dat het werving- en selectieproces verbeterd kan worden. Daarnaast geeft 90 procent aan de zichtbaarheid van de raad te willen verbeteren en 89 procent stelt dat de mate waarin er contact wordt onderhouden met kwetsbare inwoners en maatschappelijke organisaties, waaronder een deel inwoners met een migratieachtergrond vallen, verbeterd moet worden

(Hetem et al., 2020). Onderzoek van FSP (2020) laat zien dat de uitwisseling tussen inwoners en de adviesraden beter kan. Deze uitwisseling betreft, onder andere, het contact met de inwoners en het ophalen van signalen wat er speelt onder deze inwoners. In dit onderzoek zijn 44 leden van gemeentelijke inwoners en cliënten geïnterviewd. Volgens de geïnterviewden ontbreekt het aan een gedegen afstemming tussen de adviesraden en de inwoners die zij beogen te vertegenwoordigen. Veel mensen weten niet dat de adviesraden bestaan. De gebrekkige afstemming tussen adviesraden en inwoners en de onzichtbaarheid van deze raden, kan ervoor zorgen dat een deel van de inwoners niet wordt bereikt.

### 2.3. Weerstand politieke participatie

Uit onderzoek van Azghari et al. (2018) komt naar voren dat Marokkaanse-Nederlanders de negatieve houding tegenover hen in Nederland zien als belemmerende factor voor (sociale) participatie in Nederland. Ook sociaal professionals zien stigma's, discriminatie en zelfuitsluiting als belemmerende factoren. Dat dit in de weg kan staan van (politieke) participatie door inwoners met een migratieachtergrond beaamt Tweede Kamerlid Tunahan Kuzu (DENK): 'Het is oké als inwoners met een migratieachtergrond aan de maatschappij bijdragen door te werken en/of een opleiding te volgen, maar wanneer het gaat om meebeslissen wordt er vaak gezegd *“Ho maar! Jij bent een bedreiging voor onze positie, jij hebt hier geen recht van spreken”*.<sup>3</sup>

Mensen die tot een meerderheidsgroep behoren staan negatiever tegenover minderheidsgroepen als zij het gevoel hebben dat hun machtspositie bedreigd wordt. Dit gevoel kan groeien door de toename van de politieke macht van Nederlanders met een migratieachtergrond, een minderheidsgroep in dit geval. Dit kan leiden tot een negatieve houding van de meerderheidsgroep tegenover politieke participatie van de minderheidsgroep (Hindriks et al., 2016; Verkuyten, 2017).

Hindriks et al. (2016) hebben onderzocht wanneer politieke participatie van moslimmigranten als bedreigend wordt gezien door een meerderheidsgroep, in dit geval Nederlanders zonder migratieachtergrond. Moslimmigranten die politiek participeren worden niet per definitie als bedreigend gezien, indien zij kiezen voor de assimilatie strategie. Deze strategie houdt in dat ze pleiten voor politieke doelen die voordelig zijn voor de hele samenleving. Indien zij echter kiezen voor een separatie strategie, dat betekent exclusief pleiten voor de belangen van de eigen groep, worden zij wel als bedreiging gezien. Deze resultaten komen deels overeen met het onderzoek van Verkuyten (2017). Daaruit blijkt dat Nederlanders zonder migratieachtergrond, de voorkeur geven aan politici met een islamitische achtergrond wanneer zij niet betrokken zijn bij een politieke partij. Wanneer zij echter een eigen islamitische politieke partij starten, wordt dit negatiever opgevat dan wanneer zij deelnemen aan een bestaande politieke partij. In het algemeen blijkt uit onderzoek dat er negatiever wordt gekeken naar moslims die actief zijn in de politiek ten opzichte van moslims die dat niet zijn. Er kan dus sprake zijn van weerstand tegen inwoners met een migratieachtergrond die zich als belangenhartiger van islamitische belangen positioneren.

3 [Deelname aan de politiek door mensen met een migratieachtergrond](#) (officielebekendmakingen.nl)

Kortom: weerstand tegen de politieke participatie van mensen met een migratieachtergrond, voornamelijk moslims, vanuit de samenleving maar ook vanuit de gevestigde vertegenwoordigers in de democratie kan een belemmering zijn.

## 2.4. Vertrouwen in de ander en in de politiek

Recente politieke en maatschappelijke ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat er over de gehele breedte van de Nederlandse samenleving weinig tot geen vertrouwen is in de overheid en politieke instituties (Kanne & Van der Schelde, 2021). Onderzoek van [Ipsos \(2021\)](#) en een opiniepeiling van [EenVandaag \(2021\)](#) laten dezelfde resultaten zien. Dit gebrek aan vertrouwen in de politiek kan van invloed zijn op de lokale politiek. Dit kan een belemmerende factor zijn voor de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in adviesraden.

Labyrinth (2019) onderzocht via 30 interviews de manier waarop Turkse-Nederlanders zich verbonden voelen met de Nederlandse samenleving. Daarnaast is in kaart gebracht welke mechanismen en factoren hierin bevorderend en belemmerend zijn. Uit de resultaten blijkt dat maar een klein deel van de respondenten betrokken is bij de Nederlandse politiek. De politieke participatie van Turkse-Nederlanders hangt af van het gebrek aan vertrouwen in de Nederlandse politiek en persoonlijke interesse in politiek in het algemeen. Verder ervaren veel respondenten het politieke discours als negatief als het gaat om migranten en in het bijzonder moslims. Dit heeft weer een negatief effect op hun binding met de Nederlandse samenleving. Andere belangrijke factoren die de binding met Nederland in de weg staan zijn:

- Het gevoel hebben niet als volwaardige Nederlander te worden gezien;
- Het ervaren van discriminatie;
- Heersende negatieve stigma's.

Uit onderzoek van Schmeets en Exel (2021) blijkt dat inwoners met een 'niet-westerse' migratieachtergrond het minste vertrouwen hebben in andere mensen. Wanneer er wordt gekeken naar leeftijd, opleiding of de man/vrouw verhouding is er weinig verschil in het sociaal vertrouwen. Sinds 2012, dit rapport kijkt naar de periode 2012-2019, is het vertrouwen wel sterk toegenomen. Nederlanders met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse<sup>4</sup> achtergrond onderscheiden zich op dit gebied van andere Nederlanders. Over het algemeen ligt het gemiddelde vertrouwen van inwoners met een migratieachtergrond hoger dan bij deze vier groepen (Schmeets & Exel, 2021).

Onder inwoners met een migratieachtergrond heerst er, in vergelijking tot Nederlanders zonder migratieachtergrond, een laag vertrouwen in een ander en in de politiek. Dit gebrekkige vertrouwen kan een belemmerende factor zijn voor de politieke participatie in gemeentelijke adviesraden.

## 2.5. Onbekendheid (cultuur) adviesraden

Gemeentelijke adviesraden zijn een 'Nederlands' concept dat invulling geeft aan de democratie. Het gaat om een specifiek Nederlands politiek systeem, waarbij corporatisme en eliteoverleg<sup>5</sup> de basis zijn voor de politieke cultuur (Fennema et al., 2000). Een klassiek voorbeeld is het Akkoord van Wassenaar. Dit akkoord werd in 1982 gesloten tussen werkgevers, werknemers en de regering en had

4 In dit rapport spreken ze van Nederlanders met een Antilliaanse migratieachtergrond.

5 Een politieke stijl of praktijk waarbij de overheid nauw samenwerkt met belangengroepen uit de samenleving om tot beslissingen te komen. Deze belangengroepen kunnen bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, belangenverenigingen of andere maatschappelijke organisaties zijn. Zie Andeweg et al. 2020.

het doel de economie te stimuleren en werkloosheid terug te dringen. Dit is een gevestigd systeem van politiek overleg. Adviesraden illustreren een typisch Nederlands democratisch ideaal van overlegstructuur. Dit ‘poldermodel’ verwijst naar het Nederlandse landschap, waarin polders vaak worden gebruikt voor landbouw en veeteelt. Een polder is een stuk land dat omringd is door dijken en dat onderhevig is aan overstromingen. Boeren moeten overleggen en samenwerken om de waterhuishouding te beheersen. Deze term beschrijft het Nederlandse consensusmodel van overleg tussen werkgevers, vakbonden en de overheid. Sindsdien wordt de term breder gebruikt om de Nederlandse traditie van overleg en samenwerking te beschrijven. Dit specifieke politieke systeem komt niet voor in andere landen. Het kan lastig zijn voor mensen met een sterke loyaliteit naar hun eigen groep om deel te nemen aan deze overlegcultuur, omdat zij vaak het gevoel zullen hebben dat zij hun groep *zonder concessies nog compromissen moeten vertegenwoordigen en verdedigen in het overleg*. Deze loyaliteitsopstelling kan leiden tot een beperking van de onderhandelingsruimte en compromissen, omdat de persoon in kwestie misschien minder bereid is om afstand te nemen van de standpunten en belangen

van eigen groep om tot een overeenkomst te komen die voor alle betrokken partijen aanvaardbaar is. Dit kan vooral een probleem zijn in situaties waarin er sprake is van tegenstrijdige belangen tussen verschillende groepen. In een overlegcultuur is het juist de bedoeling om tot overeenstemming te komen en tot compromissen te komen waar alle partijen mee kunnen leven, en het kan daarom lastig zijn om deel te nemen aan een overlegcultuur als je een sterke loyaliteit hebt naar je eigen groep.

Onderzoek van Hoogendoorn en De Hollander (2016) toont aan dat de Nederlandse cultuur, normen en waarden een belemmering vormen voor de participatie van inwoners met een migratieachtergrond. In dit onderzoek is niet gekeken naar politieke participatie, maar naar participatie in sport en bewegen. Ondanks het verschil in focus, kunnen de opgedane inzichten redelijkerwijs ook toegepast worden op de politieke participatie. Denk hierbij aan: de onbekendheid van wat deelname aan een adviesraad oplevert en de structuur en cultuur van adviesraden. Immers, als je niet weet hoe iets werkt of hoe het wordt vormgegeven, is het lastig om deel te nemen.

# 3

## Stimulerende factoren voor de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden

Naast belemmerende factoren hebben we ook gekeken naar factoren die stimulerend kunnen werken om participatie van inwoners met een migratieachtergrond in adviesraden te vergroten. In dit hoofdstuk beschrijven we, in willekeurige volgorde de context van de samenleving, participatie in maatschappelijke organisaties en het aansluiten op de belevingswereld van mensen.

### 3.1. Context van de samenleving

De mate van participatie van mensen met een migratieachtergrond hangt sterk af van de context van de samenleving. Denk aan de houding ten opzichte van nieuwkomers in een context van schaarste, wat zich door vertaalt in druk op de arbeids- en woningmarkt waar zij als concurrenten (kunnen) worden gezien (Fermin et al., 2021; Van Selm, 2019). Wanneer de houding vanuit de samenleving negatief is – gekenmerkt door uitsluitingsprocessen - ten opzichte van inwoners met een migratieachtergrond, is het aannemelijk dat zij zich meer op hun eigen groep richten (Vermeulen & Kranendonk, 2019). Het punt is, dat de deelname aan de samenleving en daarmee de participatie in gemeentelijke adviesraden van inwoners met een migratieachtergrond, mede afhangt van hoe er naar hen wordt gekeken, over hen wordt gesproken en of er met of tot hen gesproken wordt. Wanneer de samenleving openstaat voor de participatie

van inwoners met een migratieachtergrond is het aannemelijk dat zij (meer) zullen participeren (Galesloot, 2001).

### 3.2. Participatie in maatschappelijke organisaties

Mensen die maatschappelijk bewust zijn en zich inzetten op dit vlak participeren vaker in maatschappelijke organisaties. Deze mensen beschikken vaak over geschikte bestuurservaring die van pas kan komen bij gemeentelijke adviesraden (Van Egten et al., 2016). Naast dat er bij maatschappelijke organisaties interessante potentiële leden rondlopen, kan deelnemen aan een maatschappelijke organisatie ook het sociale vertrouwen vergroten. Dat kan weer leiden tot grotere politieke participatie.

Wanneer mensen uit een gemeenschap zich meer met elkaar verbonden voelen, bijvoorbeeld door de eigen organisatie, zijn zij eerder geneigd om te stemmen en zo groter politiek vertrouwen verwerven. Het aantal raadsleden met een migratieachtergrond hangt onder meer af van het opkomstpercentage en de organisatiegraad van deze migrantengroepen (Fermin et al., 2021).

Raadsleden met een migratieachtergrond zijn vaak eerder actief in maatschappelijke- en/of welzijns- (migranten)organisaties, vakbonden of andere inspraakorganen. Door te participeren in het maatschappelijke veld bouwen



ze een netwerk op en raakten ze betrokken bij de politiek. Een omgeving waarin mensen politiek participeren kan daarbij stimulerend werken. Ook hun persoonlijke betrokkenheid om de positie van inwoners met een migratieachtergrond te bevorderen kan een rol spelen in de mate van politieke activiteit (Fermin et al., 2021). Een stimulerende factor kan dus zijn om mensen te zoeken die al participeren in maatschappelijke organisaties en hen vervolgens inzetten als rolmodellen. Daarnaast is een georganiseerde inwoner makkelijker te bereiken (Sok et al., 2012).

### 3.3. Aansluiten op de belevingswereld

Verbeek et al. (2018) hebben in hun onderzoek gekeken naar factoren die een rol kunnen spelen in de beleidsparticipatie van inwoners bij het Wmo. In dit onderzoek is niet specifiek gekeken naar inwoners met een migratieachtergrond, maar wel naar ondervertegenwoordigde groepen. Inwoners met een migratieachtergrond kunnen daar onderdeel van uit maken. Daarom kunnen de gevonden factoren interessante inzichten opleveren voor dit onderzoek. Adviesraden moeten beter aansluiten bij de belevingswerelden van de doelgroep. Dit vinden Van Loenen et al. (2020) ook. Zij stellen dat de mate waarin inwoners met een migratieachtergrond participeren, afhangt van hoe zij worden benaderd. Denk aan taalgebruik of werkvormen die niet aansluiten bij de leefwereld van deze inwoners. Het onderzoek van Van Loenen et al. (2020) richt zich op hoe mensen met een migratieachtergrond beter betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling van beleid, interventies en maatregelen in de gezondheidszorg. Om te achterhalen waar mensen behoefte aan hebben moet er naar hen geluisterd worden (Van Loenen et al., 2020). Ook moet er helder, duidelijk en toegankelijk gecommuniceerd worden over de processen van de adviesraden, zoals wat wordt er gedaan met het geleverde advies (Verbeek et al., 2018). Het is daarom aan te bevelen (ook) onderwerpen te bespreken en te behandelen

die de interesse hebben van inwoners met een migratieachtergrond. Daarnaast is het verstandig om de adviesraden te organiseren in een veilige, herkenbare en toegankelijke omgeving.

[Pharos](#) heeft een checklist ontwikkeld om inwoners met een migratieachtergrond te bereiken en te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van het lokale gezondheidsbeleid. Deze checklist geeft verschillende punten van aandacht weer die overeenkomen met het onderzoek van Verbeek et al. (2018). Deze punten zullen nu kort worden besproken aangevuld met mogelijke andere interessante inzichten uit de checklist.

- *Wees duidelijk over de mogelijkheden:* maak duidelijk wat de invloed van een adviesraad is, zodat mensen hier niet aan deelnemen met valse verwachtingen.
- *Pas het taalgebruik aan:* een derde van de laaggeletterden in Nederland heeft een migratieachtergrond. Voor het bereiken van de doelgroep moet dus in eerste instantie het taalgebruik aangepast worden, dat geldt ook voor het taalgebruik binnen de adviesraden. Dit is een drempel, omdat er in adviesraden vaak complexe beleidsstukken worden besproken.
- *Bereiken van de doelgroep:* inzet van sleutelpersonen voor het bereiken van de doelgroep.

De laatste twee punten zien Hoogendoorn en De Hollander (2016) als de eerste drempels die verlaagd moeten worden voor het bevorderen van participatie in sport en bewegen van inwoners met een migratieachtergrond.

[Atria](#) heeft enkele aanbevelingen op papier gezet die kunnen bijdragen aan het vergroten van de vrouwelijke diversiteit binnen gemeenteraden. Deze aanbevelingen kunnen interessant zijn voor het vergroten van de genderdiversiteit, maar ook voor het vergroten van de etnische diversiteit van de gemeentelijke adviesraden. Zij bevelen aan om persoonlijk te werven. Ga actief op zoek naar vrouwelijke kandidaten of kandidaten met een migratieachtergrond. Het is hierbij van belang dat er rekening wordt gehouden met de belevingswereld van deze doelgroepen. Ook is het belangrijk om bij het werven in te spelen op de motivatie van potentiële leden, laat zien wat er bereikt kan worden door lid te worden van de gemeentelijke adviesraad. Van Loenen et al. (2020) hebben ook gekeken naar aandachtspunten om de beoogde doelgroep te betrekken. Enkele aandachtspunten hiervan kunnen mogelijk bijdragen aan dit onderzoek. Het betrekken van een bepaalde doelgroep, zoals mensen met een migratieachtergrond, moet geen losstaand doel zijn. Het moet een bijdrage leveren aan het uiteindelijke doel. Hiermee gepaard gaat ook een volwaardige samenwerking, zorg dat mensen weten waar ze het over hebben en zo kunnen bijdragen. Ondersteun en geef waardering voor wat mensen inbrengen, zeker omdat het bij gemeentelijke adviesraden om vrijwillige inzet gaat.

## 4

## Uitkomsten interviews

We hebben voornamelijk (oud)leden met een migratieachtergrond geïnterviewd. Daarnaast zijn we in gesprek gegaan met sleutelfiguren van migrantengemeenschappen. Deze sleutelfiguren hebben vaak goed zicht op wat er speelt in de gemeenschap en vertolken vaak een maatschappelijke rol, waardoor zij ons waardevolle inzichten konden geven. Ook hebben we drie mensen gesproken die goed zicht hebben op de adviesraad, zoals een wethouder en een gemeenteambtenaar die verantwoordelijk is voor de adviesraad.

Voor een gedegen spreiding hebben we respondenten geworven uit middelgrote gemeenten verdeeld over Noord-, Midden- en Zuid-Nederland. Bij de werving hebben we de vraagsteller van dit onderzoek ingezet. Deze persoon heeft een groot en divers netwerk. Daarnaast hebben we via de Koepel Adviesraad Sociaal Domein, via ons eigen netwerk en door actief te zoeken naar adviesraden respondenten geworven. Opvallend was dat we voornamelijk (oud)leden van adviesraden hebben gesproken met een Turks-Nederlandse achtergrond. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat we gebruik hebben gemaakt van het netwerk van de vraagsteller, die zelf een Turks-Nederlands achtergrond heeft. Een sociologische verklaring kan zijn dat de Turks-Nederlandse gemeenschap, traditioneel gezien, relatief voorloopt op het gebied van aantallen zelforganisaties en hechtheid van netwerken. Zeker wanneer dit naast de organisatie van andere grote etnische minderheidsgroepen in Nederland wordt gelegd. Het idee hier is dat de institutionalisering van de Turks-Nederlandse gemeenschap

en de mate van contacten die de leden van deze gemeenschap onderhouden - in georganiseerd verband - onderling en met de brede samenleving, ten minste voor een deel de mate van maatschappelijke participatie (en dus van maatschappelijke integratie) in gemeentelijke adviesraden verklaart (Fennema et al., 2000).

	(Oud)lid adviesraad	Sleutelfiguur + overig
Noord-Nederland	2	0
Midden-Nederland	4	4
Zuid-Nederland	2	2
<b>Totaal</b>	<b>8</b>	<b>6</b>

De respondenten hebben we digitaal gesproken en bevraagd aan de hand van een semigestructureerd topiclijst. Deze topiclijst is gebaseerd op het literatuuronderzoek. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. De kwalitatieve analyse is uitgevoerd met behulp van het programma MAXQDA 2022. Hieronder worden de uitkomsten van de interviews besproken.

## 4.1. Belemmerende factoren

Eerst gaan we in op wat de respondenten zien als belemmerende factoren voor de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden. Uit de interviews zijn de volgende belemmerende factoren geformuleerd: samenstelling en inrichting adviesraad, bekendheid adviesraad, werving leden adviesraad, tijdsbelemmering, gebrek aan facilitering, gebrek aan politiek vertrouwen, culturele verschillen en gebrek aan herkenning in de adviesraad.

### 4.1.1. Samenstelling en inrichting adviesraad

Aansluitend bij de gevonden literatuur zien we uit de uitkomsten van de interviews dat er veel variatie is tussen de adviesraden. Er is namelijk geen wettelijk kader voor de inrichting van de adviesraad, waardoor dit tot verschillen leidt in de praktijk. Zo zijn er adviesraden, waarvan wij leden hebben gesproken, die specifiek ingericht zijn met inwoners met een migratieachtergrond. Hiertegenover staan de meer ‘reguliere’ adviesraden die zich richten op het Wmo of op het bredere sociaal domein. Denk ook aan het hoeveelheid leden. De meeste adviesraden die wij hebben gesproken, bestaan uit een vaste groep van leden die zich hebben gecommitteerd voor meerdere jaren. Er is ook een adviesraad met een vaste kern en een flexibele schil. Daarnaast zien we in de praktijk ook dat er een verschil is in de inrichting van de adviesraad. Waar de ene raad meer gericht is op beleidsdeskundigheid, staat bij de andere raad ervaringsdeskundigheid en -kennis hoog op de agenda. In het laatste geval wordt er minder nadruk gelegd op beleidsstukken en wordt er meer gesproken/gediscussieerd over bepaalde vraagstukken. Het is mogelijk dat door de adviesraad in te richten met de nadruk op beleidsdeskundigheid, dat er mensen worden buitengesloten die niet over deze vereiste competenties bezitten. Een respondent geeft het volgende aan:

*“De beleidsstukken van de gemeente zijn niet simpel. Je moet ze echt kunnen interpreteren, je moet er goede discussies over kunnen voeren. En dat maakt het wel heel ingewikkeld, want dat kan niet iedereen.”*

Enkele respondenten beamen dat dit een mogelijke belemmering kan zijn voor de participatie van inwoners met een migratieachtergrond, zoals deze respondent:

*“De bureaucratie en de ambtelijke taal, de complexiteit van regelgeving waar wij iets van moeten vinden. Ik vraag me soms zelf al af of ik het begrijp en laat staan mensen die hier vijf, of acht, of tien jaar wonen en zoiets hebben van: ‘waar gaat dit over?’”*

Hier tegenover staat dat enkele respondenten aankaarten dat er onder inwoners met een migratieachtergrond zeker kandidaten zijn met de vereiste beleidsdeskundigheid, en dat dit aantal de komende jaren alleen maar zal toenemen.

Ook de lengte van het lidmaatschap voor de adviesraad kan belemmerend werken en mensen (onbewust) uitsluiten. Dit heeft (onder meer) te maken met de context van de gemeente. Denk bijvoorbeeld aan een gemeente met een grote studentenpopulatie. Veel studenten weten vaak niet wat er na de studie staat te gebeuren waardoor het lastiger is om je voor een langere periode ergens aan te binden. Kortom: de samenstelling en inrichting van de adviesraad kan een belemmerende factor spelen, maar dit hoeft niet.

#### 4.1.2. Bekendheid adviesraad

Een grote belemmering is de bekendheid van de adviesraad. Een groot gedeelte van de respondenten geeft aan dat zij, voordat ze voor de raad werden gevraagd, niet van het bestaan van de adviesraad op de hoogte waren. Wanneer respondenten van het bestaan af wisten, kwam dat doordat ze al betrokken waren bij andere raden of doordat ze werkzaam waren bij de gemeente. Over het algemeen is het niet goed gesteld met de bekendheid van de adviesraad. Zo geeft een respondent die werkzaam is binnen de gemeente het volgende aan:

*“Nou, wat dus interessant is, wij hadden in 2016 of 2018 de Adviesraad Sociaal Domein. Deze adviesraad moest je echt beleidsmatig betrekken. Dus er is een beleidsstuk en is de adviesraad hierbij wel betrokken? Meestal was het antwoord dan nee. Want heel eerlijk, de meeste van mijn collega’s hadden geen idee dat ze er waren. Ik zat al een tijdje op een project en toen zei iemand dat de adviesraad nog betrokken moest worden. Toen dacht ik: ‘de adviesraad?’ Dat had ik nog helemaal niet gehoord.”*

Als mensen binnen de gemeente niet weten van het bestaan van een adviesraad, dan weet de ‘gemiddelde’ bewoner dit ook niet. Het algemene beeld komt naar voren dat weinig mensen weten dat er een adviesraad is. Dit is een belemmerende factor, je kan immers niet participeren als je niet op de hoogte bent van het bestaan. Dit sluit aan bij de gevonden literatuur, waarbij verschillende onderzoeken aantonen dat de bekendheid van de gemeentelijke adviesraden, onder de mensen die het moeten vertegenwoordigen, erg minimaal is.

#### 4.1.3. Werving leden adviesraad

De respondenten geven aan dat de werving tot de adviesraad voornamelijk verloopt via het uitzetten van vacatures, net als de literatuur aantoont. Deze vacatures worden op verschillende manieren uitgezet, waarbij de ene adviesraad meer moderne kanalen inzet dan de andere adviesraad. Zo wordt bij meerdere adviesraden de vacature uitgezet via (onder andere) de lokale krant. Verschillende adviesraden gebruiken daarnaast kanalen zoals LinkedIn en andere sociale media en/of de website van de gemeente. Respondenten geven aan dat ze denken dat de vacatures de doelgroep maar beperkt bereiken. Dit sluit aan bij het vorige punt over de matige bekendheid van de adviesraad.

Wat opvalt is dat de meeste (oud)leden van de adviesraden die wij hebben gesproken, zijn gevraagd voor de functie. Dit geldt overigens ook voor de sleutelfiguren die niet lid zijn (geweest) van een adviesraad, maar wel zijn benaderd. De meeste respondenten zijn actief benaderd met het verzoek te reageren op de openstaande vacature of direct gevraagd deel te nemen aan de raad. De meeste respondenten geven dan ook aan dat wanneer ze iemand nodig hebben dit via-via gaat, direct mensen benaderen uit het eigen netwerk of hen wijzen op de openstaande vacature. Door een respondent wordt dit goed samengevat:

*“Eerst wordt er gevraagd kennen jullie mensen? Zo gaat dat hé. Natuurlijk moeten dat geschikte kandidaten zijn. En ze zetten het [de vacature, red.] ook uit hoor. Daar wordt gewoon op het moment lokaal of in het blad ofzo geadverteerd, maar je merkt dat de kans groter is als je iemand kent.”*

Door via bepaalde (beperkte) kanalen de vacature te communiceren bestaat de kans dat mensen (onbewust) worden uitgesloten. Door in te zetten op bepaalde wervingskanalen, zoals de lokale krant of de vrijwilligerscentrale, worden de mensen die deze kanalen niet volgen niet bereikt. Zeker met de gebrekkige bekendheid van de raden in het achterhoofd. Wanneer een adviesraad daarnaast homogeen is, kan dit als belemmering worden gezien voor het bevorderen van de (etnische) diversiteit. Omdat er dan alleen mensen uit de eigen kring benaderd worden. Een respondent zegt het volgende hierover:

*“Mensen hebben geen allochtonen of migranten in hun vriendenkring of ze hebben daar geen contacten mee of ze vinden dat eng of ze hebben er een mening over en dan houdt het op.”*

Aan de andere kant werkt het ook zo. Wanneer de adviesraad etnisch divers is, kan dit juist een stimulerende factor zijn. Zo geven enkele respondenten met een migratieachtergrond aan dat zij andere inwoners met een migratieachtergrond attenderen op de mogelijkheid toe te treden. Dit zegt een respondent over de cliëntraad waarin deze respondent actief was:

*“Ik zat in een cliëntraad en er was een vacature, ja die heb ik dan doorgestuurd naar bekenden. Zo gaat dat hé. Dus je merkt wel dat er steeds meer openlijk mensen, met een migratieafkomst, in die raden gaan zitten. Dat er wat meer bekendheid komt. Het gaat veel van mond-tot-mond. En als je dus niet in dat netwerk zit dan houdt het op.”*

Kortom: de huidige manier van werven door de adviesraden kan (onbewust) ervoor zorgen dat mensen worden uitgesloten, zeker wanneer de adviesraad niet etnisch divers is. Dit kan als belemmerende factor gelden.

#### 4.1.4. Tijdsbelemmering

Door de respondenten wordt aangegeven dat deelname aan de adviesraad regelmatig wordt belemmerd door tijd en ruimte. Een respondent vertelt het volgende:

*“We hebben bijvoorbeeld een nieuw thema gemaakt, armoede geloof ik. Dan wordt er gevraagd bijvoorbeeld van wie er aanwezig kan zijn om dit te behandelen en wie doet wat. Dan zie je dat sommige mensen dan wel heel snel zeggen van, nu even niet. De een is met een verhuizing bezig, van de ander heeft de broer een ongeluk gehad. Dan maak je ook snel de afweging, gaan we er alsnog dan mee door? Hoe efficiënt is dat? Je gaat wel heel vaak bij jezelf na van welke taken neem ik op me en welke niet, omdat je nu toch onderhand een beetje weet van hoeveel uren erin zitten. Kijk ik vind het nu nog leuk, maar als je het zo bekijkt kost het best wel veel tijd, ja.”*

De exacte tijd die een lid van de adviesraad investeert varieert. Zo wordt er bij de ene adviesraad verwacht dat alle beleidsstukken grondig worden doorgenomen, en bij een andere adviesraad is het opgedeeld in thema's. Soms wordt er meer nadruk gelegd op het discussieren over een bepaald thema. Die uitkomsten worden dan gedeeld met de gemeente. Over het algemeen wordt er een grote tijdsinvestering verwacht, soms is dit niet reëel vindt een respondent:

*“Soms denk ik dat mensen denken van: ‘ja dit kan niet, dit is niet reëel zeg maar, want die tijd die je erin moet stoppen...’”*

Wanneer mensen de adviesraad verlaten komt dit ook vaak doordat mensen het (te) druk hebben en (te) weinig tijd (over) hebben. Voor meerdere sleutelfiguren is dit ook de reden dat zij (nog) niet toetreden tot de adviesraad. Zij hebben geen tijd hiervoor.



Dit zegt een respondent hierover:

*“Dus het is ook een tijdelijk probleem, ik heb geen tijd, ik heb kinderen, ik ben met werk bezig. Maar als ik ooit nog met pensioen ga want dat is ook nog de vraag natuurlijk, maar stel dat dat gebeurt en ik heb tijd of ik ga minder werken, dan ga ik natuurlijk ook op zoek naar een zingeving en een zinvolle invulling van mijn tijd en dergelijke.”*

Er wordt veel tijd gevraagd van de leden van een adviesraad en niet iedereen beschikt over deze tijd. Daarom is de vereiste tijdsinvestering, wat soms als onrealistisch wordt ervaren, een belemmering. Dit is ook terug te zien in de praktijk en sluit aan bij de gevonden literatuur. De mensen die wel participeren in de adviesraden zijn, in sommige adviesraden, voornamelijk gepensioneerd. Mensen die met pensioen zijn hebben, over het algemeen gezien, meer tijd. Dit kan een extra belemmering zijn voor inwoners met een migratieachtergrond. Inwoners met een migratieachtergrond die de pensioengerechtigde leeftijd hebben zijn vaak eerste generatie. Voor deze generatie kunnen de beschreven belemmeringen een extra uitdaging zijn, denk aan cultuurverschillen en het gebrek aan beleidsdeskundigheid.

#### **4.1.5. Gebrek aan facilitering**

Het werk dat de leden doen voor een adviesraad is vrijwillig. Wel krijgen leden meestal een vergoeding, dit geldt overigens niet voor alle adviesraden. De hoogte van deze vergoeding hangt af van de gemeente en van de adviesraad. Vooropgesteld is dat de respondenten niet deelnemen vanwege de vergoeding, maar de vergoeding die ze ontvangen is (vaak) minimaal is voor de inzet en tijdsinvestering die de respondenten leveren en wat er van hen wordt verwacht.

Daarnaast ontbreekt het bij sommige adviesraden aan verdere facilitering. Een respondent zegt het volgende over de wens om een cursus te volgen. Deze cursus was in het belang van de raad en de gemeente, maar er was geen juiste vergoeding voor bijvoorbeeld het parkeergeld.

*“Ja dat wordt dan allemaal wel verwacht. Want we hebben ook de mogelijkheid om een cursus te volgen bijvoorbeeld. Deze is dan van 9 tot 4 ofzo, ja dat moet dan ook in eigen tijd. En ik moet dan ook nog eens parkeergeld betalen hé, voor de hele dag.”*

De mate van facilitering hangt af van de gemeente. Bij de ene gemeente krijgen leden bijvoorbeeld wel de beschikking over een laptop of tablet, bij de andere niet. Waar de ene respondent aangeeft, zoals hierboven, gebrekkig te worden gefaciliteerd, spreekt de andere respondent positief over de facilitering:

*“We hebben een heel goed ondersteunend team en daar ben ik heel er blij mee. Ze staan open voor allerlei vragen.”*

Wanneer de facilitering voor de adviesraad vanuit de gemeente beperkt is kan dit een belemmerende factor zijn, er wordt dan immers te veel gevraagd van de leden.

#### **4.1.6. Gebrek aan politiek vertrouwen**

Verschillende respondenten zien het politiek vertrouwen van inwoners met een migratieachtergrond als mogelijke belemmering. Dit sluit aan bij de gevonden literatuur. Een respondent geeft hierbij aan dat er onder, voornamelijk de derde en vierde generatie inwoners met een migratieachtergrond, wantrouwen richting de overheid is:

*“Want ik denk de eerste generatie was wat gezagsgetrouwer, laat ik het zo zeggen. Het vertrouwen in de politiek was er, maar ik denk dat die derde, vierde generatie daar alweer veel meer moeite mee heeft van, nou, maakt het wel wat uit wat ik ervan vind?”*

Dit algemene gebrekkige vertrouwen geldt ook voor inwoners zonder migratieachtergrond in Nederland, geeft een respondent aan. Het vertrouwen heeft ook betrekking op wat er gedaan wordt met het advies dat een raad geeft. Word je als raad serieus genomen? En gaan ze aan de slag met het advies? Een respondent zegt hier het volgende over:

*“Want ik heb niet het idee dat wij altijd serieus genomen worden weet je wel, door... Ja, de ene ambtenaar is natuurlijk niet de andere. De ene neemt het wel mee, wat wij hebben geschreven of wat wij hebben geadviseerd. Bij anderen krijgen we ook weleens te horen dan: ‘ja, die signalen hebben wij niet dus daar doen we niks mee.’ Dan denk ik: ‘oké fijn’. Ja, want zij vragen ons om advies en dan heb ik ja, schrijven we dat, ja dat hebben we ook weleens gehad.”*

Kortom: het algehele politiek vertrouwen kan een belemmering vormen. Dit is natuurlijk persoonsafhankelijk en geldt niet alleen voor inwoners met een migratieachtergrond. Daarnaast kan het vertrouwen in wat de gemeente doet met het advies een belemmering vormen. Is het de tijd, moeite en energie die de leden erin stoppen waard? Dit zegt een respondent daarover:

*“Meedenken kan heel snel omslaan naar een belemmerende factor, als het niet helder is wat er met ons advies gebeurt.”*

#### 4.1.7. Culturele verschillen

Verskillende respondenten geven aan dat culturele verschillen mogelijk een belemmering kunnen spelen. Een respondent geeft aan dat mensen uit diens herkomstland niet gewend zijn om inspraak te hebben in de politiek. Dit sluit aan bij de gevonden literatuur, waarbij we zagen dat culturele normen en waarden een drempel kunnen vormen voor de participatie in de gemeentelijke adviesraden. Deze adviesraden zijn typisch iets ‘Nederlands’. Hierbij moet wel gezegd worden dat dit meer geldt voor de eerste generatie migranten en dat dit ook afhangt van het land van herkomst. Daarnaast bestaat er ook een verschil in bijvoorbeeld de vergadercultuur, wat een mogelijke belemmering kan zijn. Een respondent heeft het volgende te zeggen over die vergadercultuur:

*“De Nederlandse mentaliteit is ook een beetje, wat ik gezien heb, geen blad voor de mond. En dat vind ik een hele goede, daar leer ik ook heel veel van. Maar soms schrik ik, maar dat heeft met mijn opvoeding te maken. Zo van: ‘oh jeetje, kan je dat wel zeggen?’ Of ‘dat is wel een wethouder’, maar nee, iedereen is gelijk. Ik ben een moslim, de enige in de adviesraad, en wij zijn, of naja niet allemaal, een stuk bedachtzamer. Wij zijn heel voorzichtig met het zeggen van bepaalde dingen.”*

Een ander verschil in culturele achtergrond dat door enkele respondenten wordt aangekaart is, dat inwoners met een migratieachtergrond vaak (verborgen) mantelzorgers zijn. Ook wordt aangegeven door een paar respondenten dat, mede door een gebrekkig politiek vertrouwen, inwoners met een migratieachtergrond zich eerder inzetten voor zelforganisaties dan voor raden verworven met de (lokale) overheid. Dit geldt overigens niet voor iedereen. Dit zegt een respondent hierover:

*“Nou ja weet je, mensen [inwoners met een migratieachtergrond, red.] die zich gewoon kandidaat stellen voor verkiezingen en dan gewoon het vertrouwen niet hebben, of gewoon ergens heel laag op een lijst komen [...]. Terwijl ze wel gewoon de capaciteit, kennis en interesse voor is, komen ze toch niet op verkiesbare plekken. Dan is het vertrouwen in zo'n partij, en dat geldt dan voor de gemeente, is gewoon laag. Weet je, het gevoel dat je daar dan toch niks kunt betekenen maakt dat mensen dan gewoon wel iets willen betekenen voor de zelforganisaties. Terwijl je gewoon wel al merkt dat mensen die heel actief zijn in de samenleving of als mantelzorger gewoon al overbelast zijn met gewoon van alles en nog wat.”*

Of het verschil in culturele achtergrond een belemmering vormt, is persoonsafhankelijk. Maar dat het als belemmering kan gelden voor de participatie is duidelijk. Zo geeft een respondent het volgende aan:

*“Weet je, als je culturele aspecten gaat meerekenen in de hele linie van het sociale domein, in de hele linie van het medische aspect van de samenstelling en van het leven, dan verschillen we gewoon heel erg ook. Dus het zijn allemaal belemmeringen. En dat is ook voor de adviesraad, dat is voor de medische wereld en dat is voor voorzieningen. Dat zijn allemaal drempels waar je heel erg moe van wordt.”*

#### **4.1.8. Gebrek aan herkenning in de adviesraad**

Als het gaat om etnische diversiteit binnen de adviesraden zien we dat dit afhangt van de inrichting. Een adviesraad bij een gemeente is specifiek in het leven geroepen om inwoners met een migratieachtergrond te verte-

genwoordigen. Deze adviesraad bestaat volledig uit inwoners met een migratieachtergrond. Bij de andere adviesraden ontbreekt het veelal aan etnische diversiteit. Zo geeft een respondent het volgende aan:

*“Ja dus ik moet zeggen, kijk, ik ben de enige in de adviesraad... [...] Maar, nou ja, ik heb dus een andere etnische achtergrond, maar ik ben in de afgelopen jaren de enige geweest in een redelijk grijze club, hé van de adviesraad.”*

Dit sluit aan op wat de andere respondenten aangeven en bij wat we hebben geconstateerd op basis van de literatuur. De respondenten geven aan dat de adviesraad veelal bestaat uit (gepensioneerde) mensen zonder herleidbare migratieachtergrond. Dit zegt een respondent over de (etnische) diversiteit in de adviesraad waarin de respondent participeert:

*“Er zijn inderdaad heel veel grijze mannen. Blanke mannen dus ook. Er is wel een toename van diversiteit, maar naar mijn mening is dat nog niet voldoende.”*

(Etnische) diversiteit ontbreekt veelal in de adviesraad. Bij één adviesraad is dit ook de reden geweest om een andere weg in te slaan en een adviesraad in te richten met diversiteit, in alle vormen. Deze gebrekkige etnische diversiteit in de (meeste) adviesraden zorgt ervoor dat inwoners met een migratieachtergrond zich niet kunnen herkennen in de samenstelling wat als belemmerende factor kan gelden.

## 4.2. Stimulerende factoren

Naast belemmerende factoren komen er ook verschillende stimulerende factoren naar voren uit de interviews. Het gaat hierbij om, in willekeurige volgorde: maatschappelijke betrokkenheid, actieve terugkoppeling, betrokkenheid laten zien vanuit de gemeente en aansluiten op de belevingswereld van inwoners met een migratieachtergrond.

### 4.2.1. Maatschappelijke betrokkenheid

Vrijwel alle respondenten die deelnemen of hebben deelgenomen aan een gemeentelijke adviesraad zijn daarnaast op meerdere vlakken maatschappelijke betrokken (geweest). Deze inwonerparticipatie loopt uiteen van lid zijn van de medezeggenschapsraad van de school van de kinderen, voorzitter van de plaatselijke moskee of deelname in de seniorenraad. De motivatie voor de respondenten om zich maatschappelijk in te zetten komt voort uit hun maatschappelijke betrokkenheid. Dit is in overeenkomst met de literatuur, mensen die maatschappelijk bewust zijn zullen eerder en meer participeren. Daarnaast komt de motivatie om deel te nemen voort uit persoonlijke interesse, in bijvoorbeeld politiek en bestuur of vanuit persoonlijke motieven. Zo geeft een respondent het volgende aan:

*“Mijn grootste motivatie was natuurlijk van, ik mag mijn woord doen, ik mag meedenken, ik mag meepraten over mijn stad, over dingen die ik signaleer, of dingen die mij opvallen.”*

Mensen die meer maatschappelijk participeren worden sneller lid van een adviesraad. Dit werkt echter ook als belemmerende factor, mensen die zich minder betrokken voelen bij de maatschappij zullen minder snel geneigd zijn om deel te nemen aan een adviesraad.

Meerdere respondenten zien dat deze maatschappelijke betrokkenheid ontbreekt onder (sommige) inwoners met een migratieachtergrond. Dit geeft een respondent hierover aan:

*“De maatschappelijke participatie hangt samen met de sociale integratie. Deze sociale integratie verschilt enorm onder migranten, de een is de taal machtig, de ander niet, de een houdt zich vast aan de eigen cultuur, de andere niet.”*

### 4.2.2. Actieve terugkoppeling

Meerdere respondenten geven aan dat ze belang hechten aan actieve terugkoppeling vanuit de gemeente. Door terug te koppelen aan de leden wat er gebeurt met het advies, krijgen zij het gevoel dat ze serieus worden genomen. Volgens verschillende respondenten gebeurt dit momenteel nog niet voldoende. Een respondent zegt het volgende hierover:

*“Wat zou helpen en wat nog niet genoeg is, is dat je ook effect ziet van je advies. Dus aan de ene kant is het heel stimulerend om mee te denken en mee te praten, alleen wat dan? Wat gebeurt er dan met wat wij adviseren?”*

Deze terugkoppeling is tweeledig. Aan de ene kant gaat het om een terugkoppeling vanuit de gemeente naar de adviesraad toe, vanuit de andere kant gaat het om een terugkoppeling vanuit de adviesraad naar de inwoners. Dus vanuit de adviesraad actief terugkoppelen wat een adviesraad doet en wat een invloed zij kunnen hebben. Het gaat om het laten zien aan de achterban welk advies er wordt gegeven en wat er uiteindelijk is gedaan met dat advies. Hierdoor kan een adviesraad laten zien wat zij doen en dit tastbaar maken voor mensen die onbekend zijn met een adviesraad. Zo zegt een respondent het volgende:

*“Het is ook niet altijd duidelijk wat er met het advies gebeurt, dat zou ook een reden kunnen zijn waarom mensen misschien niet gemotiveerd zijn.”*

Bij verschillende adviesraden wordt het gegeven advies gedeeld via de website. Dit is bij de ene adviesraad beter georganiseerd dan bij de andere adviesraad. Dit heeft ook weer te maken met het stukje facilitering. Moet de adviesraad zelf de website onderhouden of krijgen ze hierbij ondersteuning vanuit de gemeente? Echter, zowel op basis van de literatuur als de interviews constateren we dat het matig is gesteld met de bekendheid van adviesraden, dus het is af te vragen wie er nu daadwerkelijk de website bezoekt. Kortom: terugkoppeling van de gemeente naar de adviesraad wat er met het advies is gedaan werkt motiverend. Daarnaast kan dit met de inwoners worden gedeeld, dit maakt het werk van een adviesraad tastbaar en dat kan stimulerend werken.

#### **4.2.3. Betrokkenheid laten zien vanuit de gemeente**

Zoals eerder benoemd geven de respondenten aan dat het lid zijn van een adviesraad veel tijd en energie kost. Soms worden er ook kosten gemaakt uit eigen zak. Een betere facilitering van het werk dat leden van een adviesraad leveren, kan volgens meerdere respondenten stimulerend werken. Deze facilitering zit niet alleen in financiële bijdrages, maar ook in ondersteuning. Bijvoorbeeld met een secretaris, een laptop of de mogelijkheid om te printen. Dit verschilt per adviesraad. Met een goede facilitering vanuit de gemeente voor de adviesraad wordt het signaal afgegeven dat de inbreng van de adviesraad serieus wordt genomen. Een andere manier waarop een gemeente kan uitstralen dat het de adviesraad serieus neemt, is volgens respondenten om verbinding te zoeken met de adviesraad en betrokkenheid te tonen. Dit geven verschillende respondenten aan:

*“Als ze dan naar onze bijeenkomsten komen, bijvoorbeeld één keer per jaar ofzo, dan zou je denken ‘ja die heb ik gezien, die ken ik’. Dan heb je interactie. Want alles online, via papieren het is zo... Ja dan denk ik dat mensen enthousiaster worden als je contact met gemeenteambtenaren hebt... Dan zouden mensen denken ‘oh ze nemen ons serieus, ze komen naar ons toe en ze vertellen ons wat.’”*

*“Stimulerend is dat we werkbezoeken houden, stimulerend is dat er verschillende ambtenaren met ons in gesprek gaan ter plekke over onderwerpen.”*

Betrokkenheid vanuit de gemeente werkt stimulerend, geven meerdere respondenten aan. Zowel in de vorm van facilitering zodat mensen hun werk goed kunnen doen, als persoonlijke betrokkenheid. Dit kan voor potentiële leden een stimulerende factor zijn.

#### **4.2.4. Aansluiten op de belevingswereld inwoners met een migratieachtergrond**

Een ander stimulerende factor is het aansluiten bij de belevingswereld van de beoogde doelgroep. Dit wordt ook in de literatuur benoemd. Het belangrijkste uitgangspunt is volgens enkele respondenten dat erkend en herkend moet worden dat niet alle inwoners hetzelfde zijn, dit zegt een respondent hierover:

*“Het begint bij bewustwording van het feit dat er ook gewoon inwoners zijn in de gemeente die niet allemaal hetzelfde zijn zeg maar.”*

Daarnaast spelen er verschillende aspecten een rol, zoals taal. Bij taal gaat het niet direct over het gebruiken van een andere taal, maar taal inzetten op een toegankelijke manier. Een groot gedeelte van inwoners met een migratieachtergrond begrijpt de Nederlandse taal stelt een respondent. Een ander aspect waar rekening mee gehouden kan worden zijn de vindplaatsen, aldus de respondenten. Dus waar in de gemeente de doelgroep zich bevindt. Door de respondenten worden bijvoorbeeld levensbeschouwelijke- en/of zelforganisaties benoemd. Een respondent stelt hierbij ook dat inwoners met een migratieachtergrond overal te vinden zijn binnen de gemeente en soms zelfs te herkennen. Een persoonlijke benadering kan hierbij helpen. Respondenten geven aan: ga met de doelgroep die je wilt bereiken in gesprek. Er wordt bijvoorbeeld gesuggereerd om aan te sluiten bij themabijeenkomsten georganiseerd door de moskee.



# 5

## Adviezen

Op basis van de gevonden literatuur en de inzichten uit de interviews volgen nu verschillende adviezen c.q. richtlijnen voor het bevorderen van de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in gemeentelijke adviesraden. Deze adviezen zijn gericht op inwoners met een migratieachtergrond, maar kunnen ook ingezet worden voor het vergroten van de participatie van andere ondervertegenwoordigde groepen. Deze adviezen zijn vaak relevant voor de participatie van alle inwoners. De adviezen zijn hier opgesteld met de gemeentelijke adviesraden in gedachte, maar zijn ook geschikt voor andere vormen van inwonerparticipatie van inwoners met een migratieachtergrond. Een aandachtspunt is maatwerk: niet alle adviesraden hebben dezelfde insteek en er heerst een grote diversiteit onder migrantengroeperingen en individuele inwoners met een migratieachtergrond.

We ordenen deze adviezen in het kader van de driehoek (1) gemeente, (2) adviesraad en (3) inwoners (al dan niet in georganiseerd verband én met of zonder migratieachtergrond). Vanuit deze drie kanten zijn er acties aan te bevelen om de participatie van inwoners met een migratieachtergrond in de adviesraden te vergroten. Daarna presenteren we deze aanbevelingen op een schema om de interactie tussen de gemeente, de adviesraad en de inwoners met een migratieachtergrond te verduidelijken.

### 5.1. Gemeente

#### **Formuleer een concreet doel voor de adviesraad**

Formuleer als gemeente een concreet doel voor de adviesraad. Neem hierin op wat je als gemeente wilt bereiken met de adviesraad en wat daarvoor nodig is. Neem hier bijvoorbeeld in op een representatieve adviesraad. Belangrijk bij het formuleren van de doelen is om de huidige adviesraad te betrekken voor draagvlak en inspraak. Door de doelen vast te leggen is het mogelijk deze te monitoren en te evalueren. Daarnaast zorgt dit voor een duurzame invulling van de structuur van een adviesraad.

#### **Schets een concreet beeld van de bevolkingssamenstelling**

Ga na welke inwoners er wel of niet aanwezig zijn in de gemeente en breng in kaart hoe deze samenstelling eruit ziet. Denk daarbij ook aan kinderen van mensen met een migratieachtergrond (die niet in de statistieken terugkomen) en mensen van kleur die niet per definitie een migratieachtergrond hoeven te hebben. Zorg ervoor dat je statistische kennis hebt van de doelgroepen en dat je deze kennis meeneemt in het te voeren beleid.

#### **Stel een positieve sociale norm en draag deze uit**

Stel duidelijk de sociale norm als gemeente dat inwoners met een migratieachtergrond volwaardige inwoners van de gemeente zijn. Formuleer standpunten zorgvuldig over inwoners met een migratieachtergrond, vanuit politiek fatsoen en zonder zelfcensuur. Formuleer zorgvuldig standpunten over inwoners met

een migratieachtergrond. Wees bewust van de impact van publieke uitingen. Zorg dat ze niet kwetsend, discriminerend of stigmatiserend zijn. Aan de andere kant, bezwijk niet aan zelfcensuur door belangrijke onderwerpen en problemen te vermijden. Uitgangspunt is openheid en eerlijkheid als uitgesproken inzet voor een inclusieve samenleving waarin alle inwoners gelijke kansen hebben en zich veilig en gewaardeerd voelen. Benadruk de waarden van samenhang en solidariteit tussen alle inwoners ongeacht achtergrond. Vermijdt hierbij veralgemenisering wanneer er wordt gesproken over inwoners met een migratieachtergrond. Daarnaast is het van belang open te staan voor alle culturen in de gemeente en dit ook uit te stralen. Denk bijvoorbeeld aan het geven van aandacht aan bepaalde religieuze/culturele gebeurtenissen.

### **Streef openlijk naar een divers samengesteld adviesraad**

Streef er openlijk voor dat de adviesraden een weerspiegeling vormen van de lokale bevolking, neem dit bijvoorbeeld op in het (te formuleren) doel van de adviesraad. Daarnaast kan dit worden verankerd in de participatieverordening van de gemeente. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die [artikel 150](#) van de Gemeentewet en de [artikel 2:6](#) van de Algemene wet Bestuursrecht aan de gemeente toekennen.

### **Vergroot de herkenning van alle inwoners in de gemeente**

Streef naar een adequate representatie van de inwoners onder de werknemers van de gemeente, in alle lagen. Door een gedegen representatie kan iedere inwoner zich herkennen in de gemeente. Dit kan bijdragen aan het vertrouwen in de gemeente. Zie bijvoorbeeld [hier](#) een handreiking om aan de slag te gaan met diversiteit.

### **Toon betrokkenheid in de adviesraad en in alle inwoners**

Toon als gemeente betrokkenheid, zowel aan de adviesraad als aan alle inwoners. Hierdoor kan het signaal worden afgegeven dat je de adviesraad serieus neemt en waardeert. Dit kan bijvoorbeeld door als bestuurder of politici (periodiek) aan te sluiten bij bijeenkomsten van de adviesraad, of door ontmoetingen te organiseren met leden van de adviesraad. Daarnaast, door betrokkenheid te tonen aan de inwoners, kunnen inwoners zich vertrouwd gaan voelen met de gemeente.

### **Zet in op het vergroten van het vertrouwen in de (lokale) politiek**

Vergoot het vertrouwen van de inwoners in de (lokale) politiek. Denk hierbij aan het aansluiten van de communicatie vanuit de gemeente bij de belevingswereld van alle inwoners. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van toegankelijke en inclusieve taal. Zorg er daarnaast voor dat je als gemeente goed en laagdrempelig bereikbaar bent. Ook transparant communiceren over beslissingen vanuit de gemeente is aan te bevelen en het werk dat wordt verzet te laten zien. Hiermee geef je de gemeente als instituut een gezicht.

### **Zorg voor een actieve terugkoppeling**

Door duidelijk vast te leggen hoe de gemeente omgaat met het gegeven advies kunnen verwachtingen gemanaged worden. Daarnaast is het belangrijk actief terug te koppelen wat er met het advies is gedaan en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt, zowel naar de adviesraad als naar de inwoners toe.

### **Vergroot de bekendheid van de adviesraad**

Vanuit de gemeente en in samenwerking met de adviesraad, kan er ingezet worden op de promotie van de adviesraad. Breng naar buiten dat de adviesraad een onderdeel is van de democratie. Hiermee straal je direct uit als gemeenten dat er waarde wordt gehecht aan de adviesraad.

### **Faciliteer de adviesraad**

Zorg als gemeente voor een gedegen facilitering van de adviesraad. Denk hierbij aan een vergoeding, de mogelijkheid om gebruik te maken van voorzieningen binnen de gemeente (denk aan printen en een laptop) en ondersteuning in de vorm van een secretaris. Een stevige facilitering zorgt ervoor dat de leden van de adviesraad hun taken zo goed mogelijk kunnen uitvoeren. Daarnaast straalt het een signaal uit dat de adviesraad een gewaardeerd onderdeel is van de democratie.

### **Benadruk het belang van inwonerbetrokkenheid**

Het is belangrijk dat de ambtenaren van de betrokken beleidsafdelingen die advies inwinnen bij de adviesraad kennis paraat hebben en bewust zijn van het belang van betrokkenheid van inwoners met een migratieachtergrond, met name voor inwoners in een kwetsbare positie. Belangrijk hierbij is ook een [inter-sectionele benadering](#), waarbij er aandacht wordt besteed aan de verschillen en diversiteit onder inwoners met een migratieachtergrond.

### **Ontwikkel een sociale kaart**

Ontwikkel, wanneer die er nog niet is, een sociale kaart van zelforganisaties en sleutelfiguren van migrantengemeenschappen in de gemeente. Deze sociale kaart kan als basis fungeren voor het bereiken van inwoners met een migratieachtergrond. Zie bijvoorbeeld [de sociale kaart van Amersfoort](#).

## **5.2. Adviesraad**

### **Werk diversiteitssensitief als adviesraad**

Houd rekening bij de organisatie en het proces van de adviesraad met verschillende culturele achtergronden, normen en waarden. Het gaat hierbij om een open, onbevooroordeelde houding met interesse in de diverse leefwerelden, en de insteek om eventuele cultuur- en taalverschillen te overbruggen. Heel concreet kan ook gedacht worden aan bepaalde eetgewoontes en (religieuze) activiteiten. Stel en draag de norm uit dat iedereen welkom is en zichzelf kan en mag zijn. Werk hierbij vanuit een intersectioneel perspectief.

### **Vergroot de bekendheid van de adviesraad**

Promoot het bestaan van de adviesraad via kanalen die brede doelgroepen aanspreken. Hierbij is het belangrijk te verdiepen in de leefwerelden van inwoners met een migratieachtergrond. Zet hierbij niet in op een enkel kanaal, maar op meerdere en verschillende. Denk hierbij aan de lokale krant, socialemediakanalen, posters/flyers en advertenties in nieuwsbladen van zelforganisaties/culturele verenigingen. Maar ook door actief op pad te gaan om inwoners met een migratieachtergrond te bereiken. Sluit bijvoorbeeld aan bij een bijeenkomst van een zelforganisatie of levensbeschouwelijke organisatie. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de (nog te ontwikkelen) sociale kaart van de gemeente.

### **Zorg ervoor dat het adviesraadwerk toegankelijk is voor alle inwoners**

Zorg voor een toegankelijke locatie van de adviesraad, iedereen moet op deze locatie kunnen komen. Houd er rekening mee dat dit voor iedereen anders is. Een mogelijke oplossing is een wisselende locatie. Daarnaast is het bij toegankelijkheid aan te bevelen om in acht te nemen wanneer de leden beschikbaar zijn. Dus, bij het kiezen van een tijdstip en dag, betrek je de (potentiële) deelnemers van de adviesraad.

### **Koppel terug naar de inwoners wat er gedaan wordt met het advies**

Koppel terug naar de inwoners welk advies de raad heeft gegeven en wat de gemeente er mee gedaan heeft. Licht hierbij ook toe waarom een bepaald advies niet is overgenomen. Hiermee zorg je voor transparantie van het werk en worden er geen valse verwachtingen gecreëerd bij (potentiële) leden van de adviesraad.

### **Zet een inclusief wervingsproces op**

Zorg ervoor dat het wervingsproces aansluit op de belevingswereld van diegenen die de adviesraad wil bereiken. Denk hierbij aan de inzet van verschillende socialemediakanalen, maar ook door actief de wijk in te gaan. Een belangrijk onderdeel hiervan is ervoor te zorgen dat de wervingsmethoden aansluiten bij het perspectief van de inwoners. Indien mogelijk kan er gebruik worden gemaakt van faciliteiten van de gemeente, denk bijvoorbeeld aan de gemeentelijke website. Zie bijvoorbeeld [hier](#).

### **Maak gebruik van vindplaatsen binnen de gemeente**

Ga na waar er binnen de gemeente al contact is met inwoners met een migratieachtergrond. Deze plekken kunnen worden gebruikt om de beoogde doelgroep te vinden, te benaderen en de bekendheid van de adviesraad te vergroten. Denk bijvoorbeeld aan bepaalde loketten binnen de gemeente of aan de gemeentewebsite.

### **Zet in op een persoonlijke benadering**

Aan te bevelen is om inwoners met een migratieachtergrond persoonlijk te benaderen bij de werving. Mensen zijn niet (goed) bekend met de adviesraad.

Neem initiatief en ga op zoek in de leefgebieden van inwoners met een migratieachtergrond om hen persoonlijk te wijzen op openstaande vacatures en ze bekend te maken met de adviesraad.

### **Maak gebruik van sleutelfiguren/rolmodellen**

Het werven van leden voor de adviesraad verloopt regelmatig via-via, of mensen worden via-via attent gemaakt op op de openstaande vacature. Zet voor het bereiken van inwoners met een migratieachtergrond in op een netwerk die deze doelgroepen bereikt. Zet in op sleutelfiguren en rolmodellen. Belangrijk hierbij is dat deze mensen niet worden overvraagd.

### **Speel in op (persoonlijke) motivatie**

Mensen kunnen verschillende motivaties hebben om te participeren in de adviesraad. Houdt hier rekening mee en speel daar ook op in bij de promotie en werving. Voor sommige mensen zal de motivatie een politieke grondslag hebben en voor anderen kan het zijn dat deze motivatie meer komt uit eigen ontwikkeling en ambities. Hier kan op worden ingespeeld door je op bepaalde wijze te profileren als adviesraad. Zorg bijvoorbeeld voor de mogelijkheid om door te groeien binnen de adviesraad of het (lokaal) politieke landschap met trainingen in het openbaar spreken en schrijven van beleidsadviezen.

### **Zorg voor ondersteuning en samenwerking bij het adviesraadwerk**

Zorg voor een goed inwerkplan van de nieuwe leden van de adviesraad zodat mensen niet afhaken of buiten de boot vallen. Daarnaast is het belangrijk dat er een adequate ondersteuning is vanuit de gemeente, maar ook vanuit de adviesraden, voor de leden. Houdt ook oog voor een goede interne samenwerking.

## 5.3. Inwoner

### **Versterk de politieke participatie**

Stimuleer en motiveer (andere) inwoners met een migratieachtergrond om politiek te participeren. Dit kan bijvoorbeeld vanuit de individuele inwoner, maar ook vanuit een (zelf)organisatie die mensen met een migratieachtergrond vertegenwoordigt. Denk aan mensen bewust te maken van aankomende verkiezingen en het belang van het gebruik maken van het stemrecht, maar ook aan kennis over het democratisch systeem in Nederland, zoals de adviesraden.

### **Participeer in de maatschappij**

Zoek contact met andere mensen, zorg voor uitwisseling en breid je netwerk uit. Dit kan bijvoorbeeld door het doen van vrijwilligerswerk of je aan te sluiten bij een vereniging. Sociale participatie kan bijdragen aan de politieke participatie.

### **Heb zelfvertrouwen**

Elke burger van een gemeente heeft dezelfde rechten (en plichten), maak hier gebruik van. Wees assertief en laat valse bescheidenheid varen en durf je te bemoeien met gemeentelijke zaken, want dat zijn ook je eigen zaken.

### **Bied steun**

Als inwoner, migrantengemeenschap en/of zelforganisatie kan je steun bieden aan de gemeente en het werk van adviesraden.

# Literatuur

Andeweg, R. B., Irwin, G. A., & Louwerse, T. (2020). *Governance and politics of the Netherlands* (Fifth edition). Red Globe Press.

Azghari, Y., Van de Vijver, F. J. R., & Hooghiemstra, E. (2018). Social workers' contribution to success in lives of young Moroccan-Dutch. *European Journal of Social Work*, 23(1), 156-172.

Cadat, M. (1990). Toegankelijkheid van politieke partijen vergroten voor leden van etnische groepen. 16–18.

Cadat, M. (1994, juni). *Hoe zullen migranten zich politiek organiseren*. Grenzeloos.

Cadat, M. (2005). *Etnische minderheden en sociaal beleid*. Elsevier Overheid.

Cadat, B.-Y., & Fennema, M. (1996). Het zelfbeeld van Amsterdamse migrantenpolitici in de jaren negentig. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 22(4), 655–681.

Carton, D., & Massaro, G. (1990). Leerjaren: Ervaringen van de eerste buitenlandse gemeenteraadsleden in Nederland. Nederlands Centrum Buitenlanders.

CBS. (2022). *Integratie en Samenleven 2022*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Crul, M. R. J., Scholten, P., & Van Laar, P. (2019). *Coming to terms with superdiversity: the case of Rotterdam*. Springer Open.

Day, M., Pels, T., & Gilsing, R. (2016). *Eigen voorzieningen van migranten in het jeugd domein. Literatuuronderzoek naar de kansen en risico's voor de ontwikkelingskansen van jeugdigen*. Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.

De Paus, R. (1998). *Opvallend aanwezig: Participatie van etnische minderheden in zes gemeenten belicht*. Instituut voor Publiek en Politiek

Driest, P. (2000). *Sterk in eigen kring. Etnische verzuiling*. Utrecht: NIZW/ RMO.

Engbersen, G., Bovens, M. A. P., Bokhorst, M., & Jennissen, R. P. W. (2021). *Samenleven in verscheidenheid: Beleid voor de migratiesamenleving*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Fennema, M., & Cadat, B.-Y. (2000). Raadsleden met twee antennes. Ter inleiding. *Raadsleden met dubbele antenne*. In: Raadsleden met dubbele antenne. Ervaringen van allochtone politici. Amsterdam: IPP: 9–15.

Fennema, M., Tillie, J., Berger, M., & Wolff, R. (2000). *Sociaal kapitaal en politieke participatie van etnische minderheden*. Amsterdam: IMES.

- Fermin, A., Arslan, Z., & Zwaga, P. (2021). *Diversiteit in de gemeenteraad. Ervaringen van raadsleden met een migratieachtergrond 1986-2018*. Fermin Onderzoek & Advies – Platform Sociale Binding.
- Fries Sociaal Planbureau. (2020, maart). *Beleid maken met burgers*. FSP.
- Galesloot, H. (2001). *Vraag 't ze persoonlijk: Inspiratiebronnen voor veelkleurige bewonersparticipatie*. Aedes vereniging van woningcorporaties: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Hetem, R., Nourozi, S., Panhuijzen, B., Hekman, S., Sok, K. (2020). *Monitor gemeentelijke adviesraden Sociaal Domein 2020*. Utrecht: Movisie.
- Hindriks, P., Verkuyten, M., & Coenders, M. (2016). Evaluating political acculturation strategies: the perspective of the majority and other minority groups. *Political Psychology*, 38(5), 741-756.
- Hoogendoorn, M. P., & De Hollander, E. L. (2016). *Belemmeringen en drijfveren voor sport en bewegen bij ondervertegenwoordigde groepen*. Bilthoven: RIVM
- Jennissen, R. P. W., Engbersen, G., Bokhorst, M., & Bovens, M. A. P. (2018). *De nieuwe verscheidenheid: Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Kanne, P., & Van der Schelde, A. (2021). *Vertrouwen in instituties en politieke leiders*. Amsterdam: I&O Research.
- Koepel Adviesraden Sociaal Domein. (2017). *Handboek Adviesraden Sociaal Domein*. Koepel Adviesraden Sociaal Domein.
- Labyrinth. (2019). *Turkse Nederlanders en hun binding met Nederland*. Utrecht: Labyrinth.
- Michels, A., & Binnema, H. (2016). Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 17-36.
- Michon, L. B. (2011). *Ethnic minorities in local politics: comparing Amsterdam and Paris*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam].
- Movisie. (2022, 1 april). *Inzetten van ervaringskennis en -deskundigheid werkt. Democratischer, passender, menselijker*. Geraadpleegd op 06-04-2023, van [Inzetten van ervaringskennis en -deskundigheid werkt | Movisie](#)
- PGO Support. (z.d.). Welke participatie vind je in de gemeente? Geraadpleegd op 13 januari 2023, van [Welke participatie vind je in de gemeente? | PGOsupport](#)
- Schmeets, H. (2017). *Politieke betrokkenheid in Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Schmeets, H., Conceicao, J., & Marcellino, C. (2021). *Het vertrouwen van immigranten in de samenleving in relatie tot hun verblijfsduur*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

- Schmeets, H., & Exel, J. (2021). *Vertrouwen van migranten in medemens en instituties*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Snel, E., Custers, G., & Engbersen, G. (2018). Ongelijkheid in de participatiestad. *Mens en Maatschappij*, 93(1), 31-57.
- Sok, K., & De Bruijn, D. (2015). *Hoe vernieuwen gemeenten de cliënten- en burgerparticipatie*. Utrecht: Movisie.
- Sok, K., Merkus, M., Lucassen, A., & Royers, T. (2012). *De Wmo-raad en haar diverse achterban*. Utrecht: Movisie/ Vilans.
- Stem op een vrouw. (2022, maart 28). *Kiezer stemt massaal op vrouwen: 459 extra vrouwen de raad in*. Nieuws Blog Stem op een vrouw. <https://stemopeenvrouw.com/persbericht-kiezer-stemt-massaal-op-vrouwen-ruim-450-extra-vrouwen-de-raad-in/>
- ROB. (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- ROB. (2017). *Democratie is méér dan politiek alleen: Burgers aan het roer in hun leefwereld*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Van de Bovenkamp, H., & Vollaard, H. (2014). De informele vertegenwoordiging van cliënten en patiënten in het sociale domein. *Christen Democratische Verkenningen*, 2, 104-112.
- Van de Bovenkamp, H. M., & Vollaard, H. (2015). *Decentralisatie en democratische vertegenwoordiging: Een pilot-onderzoek naar vertegenwoordigingsclaims op het lokale niveau*. Erasmus Universiteit Rotterdam/ Universiteit Leiden.
- Van de Bovenkamp, H. M., & Vollaard, H. (2017). De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen vertegenwoordiging in gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, 71(1), 5-22.
- Van den Bongaardt, T. (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Den Haag: ProDemos.
- Van der Heide, W., & Sluys, L. M. (2010). *Participatie van niet-westerse migranten in Wmo-adviesraden*. Den Haag: Tympaan instituut.
- Van der Poel, N. (2023, februari 28). De Provinciale Staten: Wat doen zij? *Politiek en Maatschappij - Tijdschrift Lover*. <https://www.tijdschriftlover.nl/politiek-en-maatschappij/de-provinciale-staten-wat-doen-zij>
- Van der Zwan, R., Lubbers, M., & Eisinga, R. (2019). The political representation of ethnic minorities in the Netherlands: ethnic minority candidates and the role of party characteristics. *Acta Politica*, 54, 245-267.
- Van Egten, C., Van het Hekke, J., Post, L., De Jong, T., & Jansen, A. (2016). *Vrouwenstemmen in de raad. Ambities, belemmeringen en successen van vrouwen in de lokale politiek*. Amsterdam: Atria.
- Van Heelsum, A. (2004). *Migrantenorganisaties in Nederland*. Utrecht: FORUM.



- Van Heelsum, A. (2002). The Relationship Between Political Participation and Civic Community of Migrants in the Netherlands. *Journal of International Migration and Integration*, 3(2), 179–199.
- Van Heelsum, A., Tillie, J., & Fennema, M. (1999). *Turkse organisaties in Nederland. Een netwerkanalyse*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Van Klaveren, S. M., & Poortvliet, E. P. (2011). *Wmo-raden aan het werk: onderzoek naar de effectiviteit en representativiteit van Wmo-raden*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Van Loenen, T., Hosper, J., Haker, F., Verstappen, C., & Ramlakhan, K. (2016). *Samenwerken met de mensen om wie het gaat: Op naar een duurzame aanpak van gezondheidsverschillen*. Utrecht: Pharos.
- Van Munster, R., Sok, K., Verschelling, M., & Lucassen, A. (2012). *Clëntenparticipatie in de voorbereiding op de AWBZ-transitie*. Utrecht: Movisie.
- Van Ostaaijen, J., Wagenaar, C. C. L., & Kloos, L. (2018). *Wat kan een gemeente met burgerparticipatie?* Tilburg: Tilburg University.
- Van Selm, J. (2019). *Migration in the Netherlands: rhetoric and perceived reality challenge Dutch tolerance*. Migration Policy Institute (MPI).
- Verbeek, K., Van de Werfhorst, K. J., Salomé, L., Busweiler, T., Britt, A., Van Klaveren, S., & Boogers, M. (2018). *Beleidsparticipatie in de Wmo 2015. Een kwalitatief onderzoek naar ervaringen in de lokale praktijk*. Amersfoort: BMC Advies.
- Verkuyten, M. (2017). The struggle over political power: Evaluating immigrants' political party representation. *Social Psychological and Personality Science*, 9(4), 419-425.
- Vermeulen, F., & Kranendonk, M. (2019). DENK. Factoren voor het succes, de kenmerken van de achterban en het bereiken van nieuwe stemmers. *Beleid en Maatschappij*, 46(1), 195-199.
- Vermeulen, F., & Marczyński, P. (2021). *Representatief? Een essay over diversiteit in de Nederlandse politiek*. Kennisbank Openbaar Bestuur.
- Wolff, R., & Berger, M. (2001). *Een gekleurd advies? Een onderzoek naar de participatie van etnische minderheden in landelijke adviescolleges en gemeentelijke overlegstructuren*. Amsterdam: IMES.

## Colofon

Auteurs: Koen Kros en Mellouki Cadat-Lampe

Redactie: Dyonne van Haastert

Met dank aan: Jamila Achahchah (KIS), Burhan Carlak, Petra van der Horst (Koepel Adviesraden Sociaal Domein) en alle respondenten die hebben meegewerkt

Financier: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Vormgeving: Design Effects, Willem Plaisier

Fotografie: 123RF

Uitgave: Kennisplatform Inclusief Samenleven

Giessenplein 59c

3522 KE Utrecht

T (030) 230 3260

De publicatie kan gedownload worden via de website van het Kennisplatform Inclusief Samenleven.

© Kennisplatform Inclusief Samenleven, Utrecht 2023.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij Movisie. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with Movisie. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

## Kennisplatform Inclusief Samenleven

Kennisplatform Inclusief Samenleven doet onderzoek, adviseert en biedt praktische tips en instrumenten over vraagstukken rond integratie, migratie en diversiteit. Daarnaast staat het platform open voor vragen, signalen en meningen en formuleert daar naar beste vermogen een antwoord op.

Deze kennisuitwisseling is bedoeld om een fundamentele bijdrage te leveren aan een pluriforme en stabiele samenleving. Blijf op de hoogte van alle projecten, vragen en antwoorden en andere kennisuitwisseling via [www.kis.nl](http://www.kis.nl), de nieuwsbrief, Twitter en LinkedIn.

Kennisplatform Inclusief Samenleven is een programma van het Verwey-Jonker Instituut en Movisie

T 030 230 32 60

E [info@kis.nl](mailto:info@kis.nl)

I [www.kis.nl](http://www.kis.nl)



Kennisplatform  
**inclusief samenleven**