

Burgerparticipatie, AI en praktisch geschoolde jongeren in Almere

E-zine



Geschreven door:

Philo Kepers

1 juni 2026

}}} Tertium

Inleiding

Burgerparticipatie is een belangrijk onderdeel van een gezonde democratie (Elstub & Escobar, 2019). Dat is niet alleen iets wat wetenschappers vinden, het wordt ook opgemerkt door burgers. Zo werd eind september 2023 in Almere de petitie 'Dwing Almeerse politiek te luisteren naar inwoners' aan de gemeenteraad aangeboden. De initiatiefnemers bekritiseerden daarin het gebrek aan participatie en inclusieve behandeling door de gemeente. Uit onvrede eisten de indieners dat het stadsbestuur zou aftreden als de gemeente niet beter zou luisteren naar haar inwoners en hen eerder zou betrekken bij plannen en besluiten (Beijer, 2023; Redactie Omroep Flevoland, 2023). Naar aanleiding van deze gebeurtenis besloot de gemeente samen met burgers te werken aan de nieuwe 'Nota participatiebeleid 2025-2032'. Hierin stelt de gemeente met burgerparticipatie te willen bouwen aan vertrouwen. Hoewel 'participatie zonder drempels' een van de uitgangspunten is, wordt in de nota niet geheel duidelijk hoe ondervertegenwoordigde groepen, zoals praktisch geschoolde jongeren, nu wel betrokken worden bij burgerparticipatie. De gemeente zegt wel op zoek te zijn naar nieuwe manieren om samen te werken met burgers.

De problemen en uitdagingen bij burgerparticipatie in Almere zijn niet uniek. Bij burgerparticipatie zijn rijke, theoretisch geschoolde mensen vrijwel altijd oververtegenwoordigd en andere groepen juist ondervertegenwoordigd. Bovendien zijn sommige mensen beter in het verwoorden van hun wensen en belangen, waardoor zij vaak meer invloed kunnen uitoefenen (Hurenkamp & Tonkens, 2020). Wanneer niet iedereen evenveel invloed kan uitoefenen in een participatietraject, is er sprake van participatieongelijkheid (Van der Meer, 2016). Praktisch geschoolde jongeren zijn een groep die dit ervaren (Hurenkamp & Tonkens, 2020). Het gevaar is dat hun belangen en wensen hierdoor minder meegenomen worden in plannen of beleid (Steenvoorden, 2023; Zweegman et al., 2023). In Almere wonen relatief veel jongeren, maar hun kansen staan onder druk. Zo groeit een relatief groot aandeel van hen op in kwetsbare situaties, zijn er weinig voorzieningen die aansluiten op de behoeften van jongeren, voelen meer jongeren zich eenzaam en er is relatief veel jeugdcriminaliteit. Hoewel het duidelijk is dat de gemeente pogingen doet om de kansen voor jongeren te vergroten, mist er een integrale aanpak, lange termijnvisie en doorzettingsvermogen (Asscher et al., 2026). Om beleid beter te laten aansluiten op de behoeften en wensen van jongeren is het belangrijk dat zij beter vertegenwoordigd zijn (Zweegman et al., 2023).

Recent wordt hiervoor ook gekeken naar de mogelijkheid om burgers te vertegenwoordigen met behulp van kunstmatige intelligentie (Ohren et al., 2025; Revel & Penigaud, 2025). Virtuele personen zouden helpen bij het effectiever meenemen van de ideeën en wensen van verschillende burgers in plannen en beleid (Lopez-Lopez & Herzog, 2025). Deze AI-toepassing zou zo kunnen bijdragen aan een inclusievere democratie (Revel & Penigaud, 2025). Toch zien onderzoekers ook risico's, zoals technische tekortkomingen van AI (Amin et al., 2025; Paul & Sarkar, 2020). Andere onderzoekers vragen zich zelfs af of virtuele personen de democratie wel versterken of juist ondermijnen (Lazar & Manuali, 2025). In dit e-zine wordt daarom nader onderzocht welke kansen en gevaren virtuele personen met zich meebrengen voor de democratie en specifiek voor praktisch geschoolde jongeren in Almere. Eerst staan we kort stil bij wat een virtueel persoon is. Vervolgens worden verschillende opvattingen over democratie en burgerparticipatie uiteengezet. Daarna kan je lezen hoe verschillende wetenschappers denken over virtuele personen. Ook lees je het perspectief van twee mensen die virtuele personen maken. Tevens komen ambtenaren van de gemeente Almere aan het woord. Tot slot wordt beschreven hoe praktisch geschoolde jongeren uit Almere tegen het maken en gebruiken van virtuele personen aankijken.

Veel leesplezier!

AI en virtuele personen

Kunstmatige intelligentie (AI) wordt in een rap tempo ontwikkeld en kent vele verschillende toepassingen in diverse werkvelden. De bekendste vorm is misschien wel die van Large Language Models (LLMs), zoals ChatGPT. Deze taalmodellen zijn goed in het ordenen en samenvatten van grote hoeveelheden tekst. Maar de voornaamste kracht van LLMs is dat zij nieuwe tekst kunnen maken op basis van alle data die achter het taalmodel zit.

Hoe werkt dat?

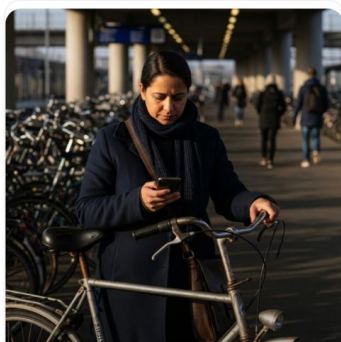
LLMs werken op basis van kans. Het taalmodel voorspelt voortdurend wat het meest waarschijnlijke volgende woord of woordstukje is en maakt op die manier nieuwe zinnen.

LLMs kunnen gebruikt worden om de input van burgers samen te vatten en ordenen. Vervolgens kunnen ze deze input op nieuwe manieren presenteren. Om de verhalen en ideeën van burgers toegankelijk en overzichtelijk te maken, kunnen **virtuele personen** gemaakt worden. Virtuele personen zijn interactieve typologieën van mensen op basis van eigenschappen en voorkeuren. Beleidsmakers kunnen met deze virtuele personen praten om erachter te komen wat een groep burgers belangrijk vindt.

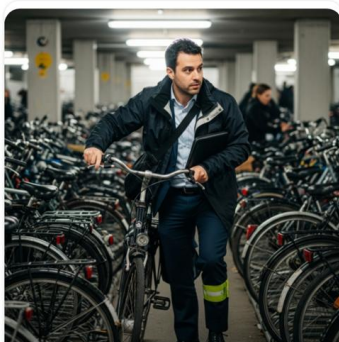
Een voorbeeld: virtuele personen voor station Den Haag Laan van NOI

Station Den Haag Laan van NOI groeit de komende jaren sterk. Verschillende organisaties en gemeenten zijn samen op zoek naar een manier om van het station een fijne plek voor burgers en reizigers te maken. Tertium organiseerde het participatietraject. Zij werkten daarbij samen met Parai aan een pilot met virtuele personen. Het doel was om professionals beter inzicht te geven in de wensen en zorgen van de omgeving. Door met virtuele personen te sparren konden die wensen en zorgen meer invoelbaar worden voor de professionals. Op basis van 32 interviews met mensen op en rondom het station werden uiteindelijk negen virtuele personen gemaakt. Elk karakter werd voorzien van een naam en foto en geüpload in een interactieve interface.

Zo zien virtuele personen er uit:



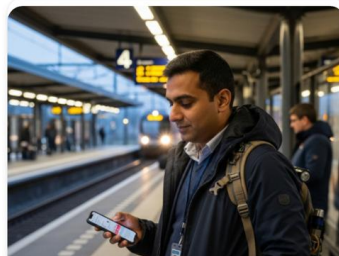
0



0



0



Een interactie met een virtueel persoon:

Wat vinden jullie het belangrijkste onderwerp als het gaat om de toekomst van station Laan van NOI, iets waar je je echt over kunt opwinden of gepassioneerd over bent?

10:08



Anil

Voor mij is het zonneklaar: het gebrek aan echt groen hier. Ik zie telkens plannen waar ze een paar boompjes langs de rand zetten en denken dat het daarmee klaar is. Terwijl groen zoveel meer doet: verkoeling, water opvangen, sfeer en ook gewoon de veiligheid van een plek vergroten. Dit station kan een ankerpunt zijn in die vergroeningsslag, maar dan moeten we wel de ambitie omhoog gooien, niet tevreden zijn met wat grasstroken aan de zijkant.

Democratie

Bij het begin beginnen: Wat betekent democratie?

Om te begrijpen of deze virtuele personen de democratie verrijken of juist ondermijnen is het belangrijk om te begrijpen wat er precies bedoelt wordt met democratie.

Het woord democratie is afgeleid van het (oud-) Griekse *demos*, dat volk betekent en *kratein*, dat zoiets als bestuur betekent (Pitkin, 2004). Democratie betekent dus volk dat bestuurt of bestuur door het volk. Verschillende mensen geven op een andere manier invulling aan hoe dat bestuur door het volk er uit moet zien. Hieronder staan vier van die manieren:



Representatieve democratie

Burgers verkiezen vertegenwoordigers die namens hen besturen.

Participatieve democratie

Democratie is meer dan een bestuursvorm. Het is een manier van samenleven waar burgers actief aan bijdragen (Elstub & Escobar, 2019; Michels, 2011; Pitkin, 2004; Sant, 2019).

Deliberatieve democratie

Het hart van democratie is communicatie. Door gesprek en debat kunnen mensen samen tot consensus komen (Elstub & Escobar, 2019; Michels, 2011).

Agonisme

Democratie is de voortdurende strijd tussen politieke tegenstanders, die de samenleving willen organiseren op basis van hun eigen mening en waarden (Demirci, 2025; Mouffe, 1999).

Burgerparticipatie

Wanneer burgers op een of andere manier direct betrokken zijn bij het maken van beleid heet dat burgerparticipatie (Malek et al., 2019).

Maar waarom zou je participeren? Ten eerste, omdat onze representatieve democratie onder druk staat. De ongelijke vertegenwoordiging en de groeiende afstand tussen burgers en bestuur wordt gezien als een groot probleem voor de legitimiteit van de democratie (Elstub & Escobar, 2019; Michels, 2011; Warren, 2025). Vanuit verschillende visies op democratie zijn diverse redenen te formuleren waarom burgerparticipatie zou kunnen bijdragen aan het oplossen van dit probleem. Hieronder staan vijf mogelijke doelen van burgerparticipatie (Hurenkamp & Tonkens, 2020). Het is belangrijk om stil te staan bij welk doel burgerparticipatie heeft, omdat we dan kunnen onderzoeken of het gebruik van virtuele personen daaraan bijdraagt of niet.



1. Macht en invloed voor burgers: Burgers mogen meebepalen wat er in hun omgeving gebeurt. Dit sluit aan op het de klassieke definitie van democratie als volksbestuur en wordt in vrijwel elke visie op democratie gezien als belangrijk.

2. Ontwikkeling van vaardigheden en ontplooiing van burgers: Door te participeren kunnen mensen leren hoe een democratie werkt en beter worden in hun mening en belangen uitdrukken. Vooral de aanhangers van participatieve en agonistische democratie benadrukken het belang hiervan.

3. Meer verantwoordelijkheid voor burgers: Burgers kunnen zich verbonden gaan voelen met publieke belangen en zich (stukken van) plannen of beleid toe-eigenen, waardoor zij verantwoordelijk worden voor de uitvoering ervan. Dit is met name belangrijk binnen de participatieve democratie.

4. Vergroten van de kwaliteit van beleid: Door gebruik te maken van de kennis en ideeën van burgers, kunnen plannen en beleid beter worden. Bovendien kunnen mensen samen tot nieuwe creatieve ideeën komen. Vooral vanuit de deliberatieve visie op democratie wordt het belang van dit doel benadrukt.

5. Vergroten van draagvlak: Als mensen merken dat hun input wordt meegenomen in een plan, zullen zij eerder tevreden zijn. Bovendien kunnen burgers, door zich samen over een probleem te buigen, leren dat het moeilijk is om alle verschillende meningen en perspectieven af te wegen en in een plan op te nemen. Ook dit sluit hoofdzakelijk aan op de deliberatieve visie op democratie.

Wat zegt de wetenschap?

Om erachter te komen wat wetenschappers vinden van het maken en gebruiken van virtuele personen is een kleine literatuurstudie uitgevoerd. Dit betekent dat er systematisch is gekeken hoe verschillende onderzoekers denken over vertegenwoordiging van burgers door virtuele personen en hoe zij democratie en burgerparticipatie invullen. Voor deze literatuurstudie zijn negen artikelen geselecteerd die gaan over het maken en gebruiken van AI-persona's in de context van burgerparticipatie.

Hieronder lees je de drie belangrijkste inzichten:

1. Voor onderzoekers is de voornaamste belofte van virtuele personen en andere AI-toepassingen dat ze burgerparticipatie efficiënter kunnen maken. Virtuele personen zouden het makkelijk en goedkoop maken om alle verschillende perspectieven te leren kennen en mee te kunnen nemen in besluitvormingsprocessen (Jarrett et al., 2025; Kocaballi et al., 2026; Lazar & Manuali, 2025; Ohren et al., 2025; Salminen et al., 2020; Sattelle & Ortiz, 2024; Zhou et al., 2024). Toch stellen sommige onderzoekers juist dat niet efficiëntie, maar frictie de voornaamste kracht is van virtuele personen. Door meer perspectieven mee te kunnen nemen zou besluitvorming eerlijker en democratischer worden, maar niet per se sneller of makkelijker (Fulay et al., 2025; Ohren et al., 2025).
2. LLMs hebben verschillende tekortkomingen die beïnvloeden hoe goed of accuraat virtuele personen burgers kunnen vertegenwoordigen. Alle onderzoekers benadrukken dat bij het maken van virtuele personen rekening moet worden gehouden met technische tekortkomingen, zoals bias in LLMs en de kans op hallucinaties (Fulay et al., 2025; Jarrett et al., 2025; Jauhiainen et al., 2026; Kocaballi et al., 2026; Lazar & Manuali, 2025; Ohren et al., 2025; Salminen et al., 2020; Sattelle & Ortiz, 2024; Zhou et al., 2024).
3. Onderzoekers zijn het er unaniem over eens dat virtuele personen geen vervanging zijn van echte mensen of reguliere burgerparticipatie. Sommigen denken dat virtuele personen dit in de toekomst wel kunnen, maar dat de technologie nu nog niet goed genoeg is (Jarrett et al., 2025; Kocaballi et al., 2026; Salminen et al., 2020; Sattelle & Ortiz, 2024; Zhou et al., 2024). Anderen stellen fundamenteel dat mensen nooit vervangen kunnen worden door virtuele personen. Zij stellen dat democratische waarden, zoals menselijke interactie, betrokkenheid bij de publieke zaak en transparantie over politieke beslissingen gewaarborgd moeten worden. Sommige onderzoekers stellen dat virtuele personen mensen de kans zouden ontnemen om elkaar te ontmoeten en leren begrijpen (Fulay et al., 2025; Jauhiainen et al., 2026;; Lazar & Manuali, 2025; Ohren et al., 2025).

Het verhaal van een enthousiaste startup

Hoe kunnen de verhalen en opvattingen van burgers beter meegenomen worden in besluitvorming? Dat vroegen Jim en Robin zich al tijdens hun studie aan de TU Delft af. Direct na hun afstuderen in mei 2025 richtten zij daarom Parai op. Met dit bedrijf ontwikkelen ze virtuele personen om burgerparticipatie te ondersteunen. In een interview vertelden zij samen welke kansen en vraagstukken zij zien rondom het maken en gebruiken van virtuele personen.



Dit waren de drie belangrijkste inzichten:

1. Virtuele personen hebben de potentie om burgerparticipatie en uiteindelijk de samenleving positief te beïnvloeden, maar de technologie staat nog in de kinderschoenen. Jim en Robin vinden het daarom belangrijk om samen met burgers en de gebruikers van virtuele personen te experimenteren en onderzoeken hoe virtuele personen goed gemaakt en gebruikt kunnen worden. Hiermee laten zij virtuele personen op een democratische manier tot stand komen.
2. In de visie van Parai vervullen virtuele personen uiteindelijk twee doelen. Ten eerste zouden virtuele personen beleidsmakers in staat stellen om de verschillende, tegenstrijdige perspectieven van burgers te kunnen overwegen. Daarmee zijn virtuele personen een oplossing voor informatieverlies, dat vaak optreedt bij het maken van participatieverslagen na burgerparticipatie. Doordat beleidsmakers met virtuele personen beter weten welke perspectieven er werkelijk zijn, kunnen zij een weloverwogen politieke keuze maken. Dit sluit aan op een agonistische visie op democratie. Het tweede doel is dat virtuele personen in de toekomst zouden kunnen functioneren als een soort collectief geheugen. Ambtenaren of beleidsmakers kunnen de virtuele personen dan gebruiken om de ervaringen en verhalen van de mensen in een wijk te leren kennen. Dit zou hen helpen om beter voorbereid in gesprek te gaan met burgers en het participatietraject goed te laten aansluiten op de behoeftes van een wijk. Net als de wetenschappers zijn ook Jim en Robin van mening dat virtuele personen geen vervanging zijn van reguliere burgerparticipatie.
3. Tijdens het experimenteren en onderzoeken van virtuele personen in de praktijk zijn Jim en Robin er al snel achter gekomen dat niet iedereen hetzelfde denkt over het gebruik en doel van virtuele personen. De oprichters van Parai denken daarom veel na over de naam, het uiterlijk en de gebruiksvriendelijkheid van de virtuele personen. Door virtuele personen 'stemdragers' te noemen, hopen zij duidelijk te maken dat de virtuele personen geen individuen of demografische groepen vertegenwoordigen. In plaats daarvan is het een manier om verhalen en opvattingen van burgers door te geven aan beleidsmakers. Daarnaast willen zij de virtuele personen er menselijk uit laten zien, zodat de input van virtuele personen tastbaar wordt en makkelijker serieus genomen kan worden. Echter merken Jim en Robin dat de gebruikers daardoor soms denken dat de virtuele personen mensen vertegenwoordigen die er uit zien zoals de virtuele personen en niet per se de mening van allerlei verschillende mensen. De ontwikkelaars willen voorkomen dat dit leidt tot een verkeerd beeld van de werkelijkheid en stigmatisering van demografische groepen. Tot slot willen de oprichters van Parai de virtuele personen enerzijds gebruiksvriendelijk maken, zodat beleidsmakers daadwerkelijk gebruik zullen maken van de virtuele personen. Anderzijds moeten de virtuele personen juist frictie toevoegen tijdens het maken van beleid en de motivatie om met burgers in gesprek te gaan niet verminderen.

Wat vinden ambtenaren van de gemeente Almere?

Om te onderzoeken hoe ambtenaren van de gemeente Almere de kansen en gevaren van virtuele personen zien, is er een focusgroep georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst deelden tien ambtenaren, die werkzaam zijn in verschillende beleidsdomeinen, hun ervaringen met burgerparticipatie. Vervolgens gingen we in gesprek over hun droom- en doemscenario voor virtuele personen.



De drie belangrijkste inzichten:

1. Ambtenaren hopen dat interactie met virtuele personen resulteert in betere voorbereiding en organisatie van reguliere burgerparticipatie. Door voorafgaand aan een participatietraject al te kunnen weten wat er speelt in een buurt, kunnen ambtenaren daar rekening mee houden tijdens de bijeenkomsten. Daarnaast denken ambtenaren dat virtuele personen kunnen helpen bij het opstellen van een beter initieel plan. Dit plan zou beter afgesteld kunnen zijn op de wensen van *alle* bewoners. Ook hopen ambtenaren tegenspraak te kunnen organiseren tegen de groep burgers die zij 'harde schreeuwers' noemen, doordat het 'stille midden' een stem zou krijgen met virtuele personen.
2. Ambtenaren zijn, net als de onderzoekers en twee ontwikkelaars, van mening dat virtuele personen reguliere burgerparticipatie niet mogen vervangen. De eerste reden hiervoor is dat virtuele personen geen mensen zijn. Mensen kunnen ook op non-verbale manieren communiceren. De informatie die daarmee wordt overgebracht kan niet gevangen worden in een virtueel persoon. Hierdoor gaat er mogelijk informatie verloren, die in reguliere burgerparticipatie wel naar boven kan komen. Bovendien geeft burgerparticipatie mensen de kans om het gevoel te krijgen gehoord te worden en betrokken te zijn bij plan- en besluitvorming. Burgerparticipatie draagt daarmee op verschillende manieren bij aan de lokale democratie. Volgens de ambtenaren zouden virtuele personen daarom alleen gebruikt mogen worden om reguliere burgerparticipatie te ondersteunen.
3. Tot slot is het belangrijk voor ambtenaren dat virtuele personen op een verantwoorde manier tot stand komen. Dit betekent dat de gemeenteraad toestemming moet geven voor het maken van virtuele personen. Ook de burgers wiens input gebruikt zou worden om de virtuele personen te maken, moeten om toestemming gevraagd worden. Daarmee worden virtuele personen ingebed in bestaande (democratische) processen en werkwijzen.

Wat vinden mbo-studenten uit Almere?

Praktisch geschoolde jongeren in Almere, maar ook in de rest van Nederland, zijn gebaat bij betere vertegenwoordiging van hun belangen (Steenvoorden, 2023; Zweegman et al., 2023). Hierdoor kan beleid beter worden afgestemd op hun behoeften en belangen en voorkomen worden dat beleidsveranderingen in hun nadeel werken. Het is dan ook belangrijk om de jongeren zelf te betrekken bij de zoektocht naar manieren om hun stem beter te vertegenwoordigen. Om er achter te komen wat praktisch geschoolde jongeren in Almere denken over virtuele personen zijn twee focusgroepen georganiseerd. De focusgroepen vonden plaats tijdens lessen burgerschap op een mbo-school in Almere. De eerste focusgroep had tien deelnemers die tussen de 16 en 22 jaar oud waren. De tweede focusgroep had drie deelnemers die tussen de 17 en 30 jaar oud waren. Tijdens de les gingen we in gesprek over wat de jongeren van hun eigen buurt vonden, het beeld dat zij van de gemeente en burgerparticipatie hebben en hun mening over virtuele personen.

Dit zijn de drie belangrijkste inzichten:

1. De praktisch geschoolde jongeren lieten merken dat zij afstand ervaren tot de democratie en burgerparticipatie. Het gebrek aan motivatie om mee te doen aan burgerparticipatie komt echter niet noodzakelijk voort uit luiheid of desinteresse. Meerdere jongeren gaven expliciet aan dat zij niet geloofden dat de gemeente naar hen wil luisteren of hun belangen wil behartigen. Het gebrek aan vertrouwen en inclusieve behandeling vormt echter niet alleen een groot obstakel voor jongeren om deel te nemen aan burgerparticipatie. Het maakt ook dat zij weinig vertrouwen hebben dat de gemeente wel zal luisteren naar de virtuele personen die hen zouden vertegenwoordigen.
2. Hoewel de meeste jongeren merken dat hun belangen beperkt behartigd worden en zij het gevoel hebben dat de gemeente hun wensen en behoeftes niet kent, gaf de meerderheid van de deelnemers aan niet vertegenwoordigd te willen worden door een virtueel persoon. De reden hiervoor is dat zij niet geloven dat virtuele personen goede vertegenwoordigers kunnen zijn. De jongeren dachten dat virtuele personen hun mening niet goed zouden kennen of deze niet goed zouden kunnen doorgeven aan de gemeente. Belangrijker misschien is dat de jongeren bang waren niet als mens gezien te worden. Wanneer men niet direct in gesprek gaat met de jongeren, kunnen zij ook niet het gevoel krijgen gehoord te worden. Daarnaast uitten de jongeren de zorg dat hun behoeftes en wensen nog minder serieus genomen zouden worden of afgeschreven kunnen worden als de wensen van een robot.
3. Tot slot zien de studenten AI en LLMs als onbetrouwbaar. Ze benoemden dat AI fouten kan maken en kan hallucineren. Ook waren zij bang dat de manier van prompten zou beïnvloeden hoe goed hun mening overgebracht wordt aan de beleidsmakers. Tot slot vreesden de jongeren dat virtuele personen leren van interacties met de gebruikers en zich aanpassen aan de gebruiker, op dezelfde manier waarop LLMs zich aanpassen aan de gebruiker. Het gevaar is dat hun mening daardoor verdraaid zou worden en dat hun belangen, verhalen en wensen alsnog niet bekend zouden zijn bij de gemeente.

Wat valt op?

Nu we weten hoe verschillende mensen denken over virtuele personen zijn er een aantal zaken die opvallen.

1. Dat verschillende mensen democratie anders invullen is bekend (De Jong, 2020). Dat geldt ook voor de mensen in dit onderzoek. Een belangrijk gevolg van de verschillende opvattingen over democratie, is dat men ook verschillend denkt over hoe virtuele personen gebruikt kunnen worden en waar ze aan bijdragen. Dit wordt vooral duidelijk als we inzoomen op de verschillende opvattingen van de oprichters van Parai en de ambtenaren. De ambtenaren willen het liefst dat virtuele personen helpen bij het vinden van consensus of het breedst mogelijk gedragen plan. Deze wens sluit aan op een deliberatieve visie op democratie, waarbij consensus als belangrijk doel van burgerparticipatie wordt gezien. Jim en Robin van Parai hadden eerder een agonistische visie op democratie. Zij stelden dat virtuele personen juist laten zien dat consensus onmogelijk is, omdat er altijd onverenigbare meningen zullen zijn. Zij zien het als de taak van beleidsmakers om een weloverwogen politieke keuze te maken. Doordat men verschillend denkt over democratie, denkt men dus ook anders over wat men wil bereiken met virtuele personen en hoe die gebruikt kunnen worden.
2. Niet alleen dacht men verschillend over democratie, verschillende mensen zien ook verschillende problemen bij burgerparticipatie. De wetenschappers benadrukten dat burgerparticipatie duur is en veel tijd en moeite kost. Bovendien is het moeilijk om op grote schaal uit te voeren en mist het vaak diepgang. De oprichters van Parai stellen dat er direct na een participatietraject vaak veel informatie verloren gaat. In participatieverslagen mist vaak de rijkheid aan verschillende perspectieven die wel naar voren kwam in het participatietraject zelf. Dit is vooral problematisch als de mensen die de plannen en het beleid maken zich alleen kunnen baseren op die verslagen. De ambtenaren zagen gebrekkige participatie door burgers als het voornaamste probleem. Zij merken dat vaak alleen de mensen met een uitgesproken mening komen. Hierdoor is er geen representatief beeld van wat mensen in een buurt vinden. Tot slot ervaren de praktisch geschoolde jongeren een gebrek aan responsiviteit en inclusieve besluitvorming. De jongeren hebben geen vertrouwen dat de gemeente hen wil horen of hun belangen wil behartigen. Deze verschillende visies op wat het probleem is bij burgerparticipatie zorgen ervoor dat iedere groep andere ideeën heeft over hoe virtuele personen gebruikt kunnen of mogen worden. Bovendien blijkt dit ook bepalend voor hoe men de kansen, gevaren en het nut van virtuele personen inschat.
3. Los van deze verschillen lijkt iedereen het er over eens te zijn dat virtuele personen geen vervanging mogen zijn van mensen en reguliere burgerparticipatie. Zeker de ambtenaren, de oprichters van Parai en de jongeren benadrukken dat burgerparticipatie de gemeente en burgers de mogelijkheid geeft elkaar te ontmoeten. Voor burgers biedt het niet alleen de kans om betrokken te zijn bij de veranderingen in hun buurt, het geeft hen ook de kans om hun emoties te uiten en als mens en burger gezien te worden.

Hoe nu verder?

Virtuele personen hebben de potentie om bij te dragen aan betere vertegenwoordiging en zo de democratie te ondersteunen. Maar dan moeten virtuele personen wel op een verantwoorde manier gemaakt en gebruikt worden. Hieronder doe ik een paar suggesties om dit te bereiken.

Allereerst kan het raadzaam zijn om voorafgaand aan het experimenteren met en maken van virtuele personen de verschillende betrokkenen in gesprek te laten gaan over hun opvattingen over democratie en burgerparticipatie. Hierdoor kunnen de verschillende partijen elkaars opvattingen leren kennen. Dit voorkomt dat men later in het proces onuitgesproken verwachtingen heeft over de manier waarop virtuele personen gebruikt kunnen of mogen worden. Bovendien biedt dit de mogelijkheid om zorgvuldig na te denken over het doel van virtuele personen en over regels voor het gebruik.

Ten tweede kan het behulpzaam zijn om burgers actief te betrekken bij het maken van virtuele personen. Zeker in het geval van de praktisch geschoolde jongeren kan dit belangrijk zijn. De Almeerse jongeren hebben de behoefte om gehoord te worden. Door hen te betrekken bij het maken van virtuele personen verliest men niet uit het oog waar de technologie voor bedoeld is. Bovendien kan de technologie zo beter worden afgestemd op de behoeften en belangen van jongeren en geeft het de jongeren eigenaarschap over het proces en product. De jongeren zouden bijvoorbeeld medeverantwoordelijk kunnen zijn voor het verzamelen van de data die gebruikt wordt om virtuele personen te maken. Wanneer jongeren zelf invloed kunnen uitoefenen op hoe virtuele personen tot stand komen, kunnen zij mogelijk ook meer vertrouwen hebben in de kwaliteit van de vertegenwoordiging.

Tot slot moeten we voorkomen dat virtuele personen onze blik op democratie en burgerparticipatie vernauwen. Virtuele personen zijn op dit moment vooral geschikt om inhoudelijke perspectieven en opvattingen mee te kunnen nemen in besluitvorming. Hoewel dit voor elke visie op democratie belangrijk is, heeft dit onderzoek ook uitgewezen dat zeker de oprichters van Parai, de ambtenaren en de praktisch geschoolde jongeren democratie begrijpen als meer dan het inhoudelijk meenemen van verschillende perspectieven. Zij hechten waarde aan democratie als een sociale praktijk en vinden het belangrijk dat mensen elkaar kunnen ontmoeten, burgers gezien worden en dat burgers daadwerkelijk betrokken zijn bij de plannen voor hun buurt. Het is daarom nuttig om steeds weer stil te staan bij wat men wil bereiken met burgerparticipatie en hoe virtuele personen ons begrip van het doel van burgerparticipatie beïnvloeden.

Bronnen

Amin, D., Salminen, J., Tervola, S. M. H., Sethi, S., & Jansen, B. J. (2025). *How Is Generative AI Used for Persona Development?: A Systematic Review of 52 Research Articles*.
<https://doi.org/10.48550/arXiv.2504.04927>

Asscher, L., Clumpkens, W., Lubberman, L., & Van de Bunt adviseurs. (2026). Samen bouwen aan de kansen van de jeugd: Aanpak kansrijke jeugd Almere. In *almere.notubiz.nl*. Geraadpleegd op 8 juni 2026, van <https://almere.notubiz.nl/modules/8/Raadsbrieven/1165007>

Beijer, M. (2023, 21 juni). Petitie elf bewonersgroepen eist aftreden van college: “Het is tijd om op te staan”. *Almere DEZE WEEK*.

De Jong, W. (2020). *Civic Education and Contested Democracy*. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-56298-4>

Demirci, M. R. (2025). Consensus and Agonism in Democratic Theory: Comparing the Approaches of Habermas and Mouffe. *The Journal Of Social Science*, 10(19), 30–47.
<https://doi.org/10.30520/tjsosci.1835190>

Elstub, S., & Escobar, O. (2019). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786433862.00009>

Fulay, S., Dimitrakopoulou, D., & Roy, D. (2025). The Empty Chair: Using AI Personas to Raise Missing Perspectives in Policy Deliberations. *39th Conference On Neural Information Processing Systems (NeurIPS 2025) Workshop: PersonaLLM: Workshop On LLM Persona Modeling*.
<https://doi.org/10.48550/arXiv.2503.13812>

Hurenkamp, M., & Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. *Bestuurskunde*, 29(1), 54–63. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872020029001007>

Jarrett, D., Pîslar, M., Bakker, M. A., Tessler, M. H., Köster, R., Balaguer, J., Elie, R., Summerfield, C., Tacchetti, A., & Google Deepmind. (2025). Language Agents as Digital Representatives in Collective Decision-Making. In *37th Conference on Neural Information Processing Systems*.
<https://doi.org/10.48550/arXiv.2502.09369>

Jauhiainen, J., Hakanpää, S., Honkasaari, H., Kivilompolo, N., Kurri, M., Lehtiranta, L., & Nurminen, M. (2026). Generative AI in Participatory Urban Planning: Synthetic Inhabitants and Experts. *Land*, 15(3), 407. <https://doi.org/10.3390/land15030407>

Kocaballi, A. B., Prpa, M., Salminen, J., Amin, D., & Jansen, B. J. (2026). From Generation to Simulation: Responsible Use of AI Personas in Human-Centered Design and Research. In *Extended Abstracts of the 2026 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*.
<https://doi.org/10.1145/3772363.3778745>

Lazar, S., & Manuali, L. (2025). *Using LLMs to Enhance Democracy*. ACM FAccT.

Lopez-Lopez, E., & Herzog, S. M. (2025). Surfacing citizens’ policy perspectives at scale in the age of large language models. *Behavioral Science & Policy*, 11(1), 10–21.
<https://doi.org/10.1177/23794607251346311>

Malek, J. A., Lim, S., & Tahir, Z. (2019). UNDERSTANDING THE ISSUES OF CITIZEN PARTICIPATION. *Journal Of Nusantara Studies (JONUS)*, 4(1), 1. <https://doi.org/10.24200/jonus.vol4iss1pp1-22>

- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review Of Administrative Sciences*, 77(2), 275–293. <https://doi.org/10.1177/0020852311399851>
- Mouffe, C. (1999). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research*, 66(3), 745–758. <http://www.jstor.org/stable/40971349>
- Ohren, A., Lüning, E. C., Markov, Č., & Stearns, M. (2025). From Efficiency to Deliberation: Rethinking AI's Role in Institutionalizing Democratic Innovations. *Politics And Governance*, 14. <https://doi.org/10.17645/pag.10632>
- Paul, R. K., & Sarkar, B. (2020). Generative AI And Ethical Considerations For Trustworthy AI Implementation. *International Journal Of Artificial Intelligence & Machine Learning (IJAIML)*, 2(1), 95–102. <https://iaeme.com/Home/issue/IJAIML?Volume=2&Issue=1>
- Pitkin, H. F. (2004). Representation and Democracy: Uneasy Alliance. *Scandinavian Political Studies*, 27(3), 335–342. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2004.00109.x>
- Redactie Omroep Flevoland. (2023, 29 september). Almeerders willen dat politiek luistert of dat stadsbestuur vertrekt. *1Almere*. <https://1almere.nl/nieuws/artikel/almeerders-willen-dat-politiek-luistert-of-dat-stadsbestuur-vertrekt#:~:text=Verschillende%20Almeerse%20burgerorganisaties%20hebben%20donderdagavond%20een%20petitie,concreet%20ge%C3%ABist%20dat%20de%20gemeenteraad%20en%20het>
- Revel, M., & Penigaud, T. (2025). AI-Facilitated collective judgements. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5167340>
- Salminen, J., Froneman, W., Jung, S., Chowdhury, S., & Jansen, B. J. (2020). The Ethics of Data-Driven Personas. In *CHI EA '20: Extended Abstracts of the 2020 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems* (pp. 1–9). <https://doi.org/10.1145/3334480.3382790>
- Sant, E. (2019). Democratic Education: A Theoretical Review (2006–2017). *Review Of Educational Research*, 89(5), 655–696. <https://doi.org/10.3102/0034654319862493>
- Sattele, V., & Ortiz, J. C. (2024). Generating user personas with AI: Reflecting on its implications for design. *Proceedings Of DRS*. <https://doi.org/10.21606/drs.2024.1024>
- Steenvoorden, E. (2023). *Woorden zeggen meer dan cijfers: Uiteenlopende betekenissen van (gebrek aan) politiek vertrouwen onder sociale groepen in Nederland*. Universiteit van Amsterdam. Geraadpleegd op 15 december 2025, van <https://www.uva.nl/shared-content/faculteiten/nl/faculteit-der-maatschappij-en-gedragswetenschappen/nieuws/2023/02/politiek-vertrouwen-of-niet-fundamenteel-andere-belevingswerelden-achter-de-cijfers.html>
- Van Der Meer, T. (2016). De lokale democratie en het probleem van participatieve ongelijkheid. *Mens & Maatschappij*, 91(4), 357–380. <https://doi.org/10.5117/mem2016.4.meer>
- Warren, M. E. (2025). Democratic Innovation and Representative Democracy. *Perspectives On Politics*, 23(1), 7–14. <https://doi.org/10.1017/s1537592724002111>
- Zhou, Z., Lin, Y., Jin, D., & Li, Y. (2024). Large Language Model for Participatory Urban Planning. *arXiv*. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2402.17161>

Zittel, T. (2007). Participatory Democracy and Political Participation. In Dieter Fuchs & T. Zittel, *Participatory Democracy and Political Participation: Can participatory engineering bring citizens back in?* (pp. 9–28). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203969311>

Zweegman, S., Rosalina, Z., Redan, S., Vermeulen, F., & Kaulingfreks, F. (2023). Ongemakkelijke ontmoetingen: Politiek participatie van jongeren in Amsterdam. *Journal Of Social Intervention: Theory And Practice*, 32(4), 23–43. <https://doi.org/10.54431/jsi.783>