

# **Beleidsdoorlichting Burgerparticipatie 2007-2011**

**Artikel 31.2:** stimuleren van politieke participatie en betrokkenheid van de burger bij het democratisch (verkiezings) proces

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties**

**Mei 2012**

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding, opdracht, opzet</b>	<b>3</b>
1.1. Aanleiding	3
1.2. Doelstelling	4
1.3. Onderzoeksvragen	5
1.4. Opzet en organisatie	5
1.5. Tijdschema	7
<b>2. Beantwoording van de Onderzoeksvragen</b>	<b>8</b>
2.1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?	8
2.2. Wat was de oorzaak van het probleem?	10
2.3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?	11
2.4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?	12
2.5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?	13
2.6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?	15
2.7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatig- heid van de bedrijfsvoering?	17
2.8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doel- stellingen (oplossing van het probleem)?	20
2.9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?	24
2.10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?	27
<b>3. Conclusie, reflectie</b>	<b>29</b>
<b>4. Overzicht van gebruikte informatie</b>	<b>30</b>

## 1. Inleiding, opdracht, opzet

### 1.1. Aanleiding

Als onderdeel van de begrotingscyclus vindt eens in de 5 jaar een beleidsdoorlichting plaats op de operationele doelstellingen van begrotingsartikelen. De doorlichting houdt in dat het beleid ex-post wordt geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De resultaten ervan worden aan de Tweede Kamer gestuurd. In de regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) is dit alles vastgelegd. Daar staan ook de 10 vragen die in elk geval moeten worden beantwoord.

Voor het jaar 2012 staat de operationele doelstelling 31.2 op de agenda. Dat betreft "het stimuleren van de politieke participatie en de betrokkenheid van de burger bij het democratisch (verkiezings) proces".

Dit onderwerp valt uiteen in drie onderdelen:

- Stimuleren van politieke participatie door subsidiëring van politieke partijen en het Huis voor Democratie en Rechtsstaat;
- Bevorderen van burgerparticipatie (en burgerschap) en
- inrichting van het verkiezingsproces;

Formeel maakt het hele artikel 31.2 deel uit van de doorlichting, in financiële termen is dan ook in par. 2.10 de volle omvang van het budget vermeld. Bij de interpretatie van de opdracht voor dit onderdeel is echter overwogen dat het eerste en het derde onderdeel in de praktijk zo beleidsarm zijn dat de bedoelde evaluatie hier te weinig meerwaarde oplevert om hier veel energie in te steken. Dat geldt vooral voor de subsidiëring van politieke partijen en toch ook voor het Huis voor Democratie en Rechtsstaat, omdat BZK hier met een minderheidsbelang in deelneemt.

Onderstaande tabel laat zien hoe het geselecteerde onderwerp past in de context van art. 31 van de BZK-begroting.

Artikel / OD	Doelstelling	Instrumenten
<b>31</b>	<i>Een betere overheid door een goed functionerend openbaar bestuur en democratie.</i>	
<b>31.1</b>	<i>Bestuurskrachtige gemeenten en provincies, die op basis van goede interbestuurlijke, financiële en informatieverhoudingen, hun taken zo goed mogelijk kunnen uitvoeren.</i>	
<b>31.2</b>	<i>Het stimuleren van de politieke participatie en de betrokkenheid van de burger bij het democratisch proces.</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stimuleren van politieke participatie door subsidiëring van politieke partijen en het Huis voor Democratie en Rechtsstaat</li><li>• Handvest Verantwoordelijk Burgerschap</li><li>• via de VNG oprichten van een helpdesk en expertisenetwerk burgerparticipatie</li><li>• 40 voorhoedegemeenten wisselen regelmatig leerervaringen uit over omgaan met burgerinitiatieven</li><li>• inrichting van het verkiezingsproces;</li></ul>
<b>31.3</b>	<i>Het in stand houden en optimaliseren van de</i>	

	<i>reisdocumentenketen en het stelsel van de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA).</i>
<b>31.4</b>	<i>Het waarborgen van de grondrechten en zorgen voor een goed functionerend constitutioneel bestel.</i>
<b>31.5</b>	<i>Een zodanige toerusting van de Kiesraad dat een goede organisatie en begeleiding van het verkiezingsproces en een kwalitatief hoogwaardige advisering over het kiesrecht en de verkiezingen zijn gewaarborgd.</i>

Besloten is derhalve ons te concentreren op het artikelonderdeel Bevorderen van burgerparticipatie. In feite bestaat dit onderdeel zolang als het beleidsonderdeel Democratie en Burgerschap bij BZK bestaat, sinds 2008. Gekozen is voor het afbakenen van de beleidsperiode tot het einde van het kabinet-Balkenende IV. De doorlichting betreft dus de activiteiten voor het Bevorderen van burgerparticipatie tussen 2008 en 2011, waarin de nadruk lag op het programma 'In Actie met Burgers', dat circa 1,5 mln euro aan materieel budget besloeg. Daarnaast is ingevolge het regeerakkoord van 2007 veel aandacht besteed aan de opdracht om een 'Handvest voor Verantwoordelijk Burgerschap' voor te bereiden. Dit project heeft nog eens circa 0,5 mln gekost. Permanent is ca 4 fte arbeidsplaatsen binnen BZK aan de genoemde onderwerpen besteed.

## **1.2. Doelstelling**

Doel van het onderzoek is een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid ten aanzien van het Bevorderen van burgerparticipatie. Dit onderwerp kent in principe twee kanten: die van de samenleving, waar burgers uitgedaagd worden te participeren en dat te doen overeenkomstig democratische beginselen en die van de overheden (vooral gemeenten) die geacht worden ruimte te geven en responsief te reageren op de inbreng van burgers. Het beleid van BZK betrof in hoofdzaak het versterken van de kwaliteit van burgerparticipatie processen op lokaal niveau door proeftuinen en experimenten met gemeentelijke overheden en door het uitwisselen van leerervaringen.

Uiteindelijk is het doel dat de onderzoeksresultaten een bron van informatie vormen voor toekomstige besluitvorming over het voortzetten van soortgelijke activiteiten op de doorgelichte terreinen. De resultaten moeten volgens de RPE inzicht geven in de stand van zaken omtrent de realisatie van de gestelde beleidsdoelstellingen. Hierbij moet worden aangetekend dat het onderhavige onderwerp een sterk verkennend en innovatief karakter draagt. Trial and error zijn hierbij wezenskenmerken. Dat betekent ook dat middelen en methoden en zelfs doelstellingen van het beleid niet vaststaan en onder invloed van leerervaringen en gesignaleerde omstandigheden kunnen worden aangepast. De wendbaarheid van de focus in het beleid is dus een positief kenmerk van dit beleid en het vastpinnen van doelstellingen en middelen, zoals het RPE in zekere zin veronderstelt, is hier minder op zijn plaats. Inmiddels heeft onder invloed van de politiek en het economisch klimaat het beleid een wending ondergaan van politieke participatie in de gemeentelijke besluitvorming (inspraak en interactieve beleidsprocessen) naar het inspelen op maatschappelijk initiatief en zelforganisatie van burgers en bedrijven. Ook hierbij zijn de

twee kanten van de medaille (overheid en samenleving) herkenbaar en ook hier ligt nog steeds de nadruk op de beïnvloeding van de overheidskant.

Met in acht nemen van deze kanttekeningen zal worden afgegaan op de doelen en instrumenten die in de genoemde periode zijn gehanteerd. Wellicht komt hier eerder een meanderend proces dan een rechte verbinding tussen middel en doel uit naar voren.

### **1.3. Onderzoeksvragen**

De beleidsdoorlichting betreft dus een verantwoording over het gevoerde beleid waarbij de volgende vragen in ieder geval moeten worden beantwoord. De vaste vragenlijst is in de onderstaande doorlichting ook als format voor de beschrijving gebruikt.

*Vragen m.b.t. de totstandkoming van beleid:*

1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat was de oorzaak van het probleem?
3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

*Vragen m.b.t. de uitvoering van beleid:*

5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

*Vragen m.b.t. de resultaten (en/of de kosten/baten analyse) van het beleid:*

8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

### **1.4. Opzet en organisatie**

Het onderzoek bestrijkt de afgelopen kabinetsperiode (zomer 2007 – oktober 2010) en richt zich daarin op de uitkomsten van de operationele doelstelling 'Bevorderen van burgerparticipatie'. In 2008 is gezocht naar een operationalisering voor deze doelstelling in meetbare streefcijfers. Er is toen gekozen voor de volgende formulering van een indicator die de inzet van het beleid benadert:

*circa 40 voorhoedegemeenten wisselen regelmatig leerervaringen uit over omgaan met burgerinitiatieven.*

In het onderzoek zijn aanwijzingen verzameld over de vraag of en in hoeverre deze gewenste situatie is gerealiseerd. Daarnaast is materiaal gepresenteerd dat aanwijzingen oplevert voor de mate waarin de inspanningen van BZK de bestuurspraktijk bij gemeenten op het terrein van burgerparticipatie daadwerkelijk heeft beïnvloed en daarmee van nut is geweest voor achterliggende doelstellingen van de verbetering van de verhouding tussen overheid en samenleving.

Op basis van beschikbare documenten en andere bronnen is een zo objectief mogelijk beeld geschetst van de beleidsinspanningen en –resultaten met behulp van de instrumenten die zijn ingezet op de genoemde operationele doelstelling. Deze inspanningen hebben betrekking op:

- Het eind 2009 afgeronde programma 'In Actie met Burgers!'.
- De sindsdien ondernomen inspanningen om de resultaten van de proeftuinen te verankeren in de gemeentelijke bestuurspraktijk en een netwerk van participatie-professionals te smeden;
- De inmiddels ingezette activiteiten die leiden tot het vinden van een evenwicht in de verdeling van verantwoordelijkheden en de coproductie tussen overheid en samenleving

Daarna is een analyse gewijd aan de inspanningen rond het handvest verantwoordelijk burgerschap en een zijlicht geworpen op het positioneren van het Huis voor Democratie en Rechtsstaat als hulpmiddel bij onder meer het bereiken van de doelstelling 31.2 (nog voordat overigens dit Huis zelf als instituut operationeel is geworden).

Bij de beleidsdoorlichting hieronder is onderscheid gemaakt tussen *burgerparticipatie* en *burgerschapbevordering*, waarbij het eerste begrip betrekking heeft op de voorwaarden binnen overheidsorganisaties om zich open te stellen voor burgers die actief willen zijn in het publiek domein en het tweede slaat op inspanningen om de burgers tot meer verantwoordelijkheid voor de publieke zaak te bewegen.

Binnen het thema burgerparticipatie is het gebruikelijk onderscheid te maken tussen *interactieve beleidsvorming* (deliberatieve democratie: meepraten) en *burgerinitiatieven of maatschappelijke initiatieven* (zelforganisatie: zelf (mee)doen), ook wel in jargon als de tweede en derde generatie burgerparticipatie aangeduid.

De beleidsdoorlichting omvat in ieder geval de volgende stappen:

1. Literatuurstudie en analyse van de beschikbare documenten die ten grondslag liggen aan het beleid: interne nota's en notities, beschikbare rapporten en documenten die zijn verschenen in het kader van In Actie met Burgers! Voor de uitkomsten is in belangrijke mate gesteund op de evaluatiestudies die over dit project zijn uitgevoerd<sup>1</sup>.
2. Interactie met betrokkenen. De concept-doorlichting is/wordt voorgelegd aan de trekker vanuit BZK van het project In Actie met Burgers!, de projectleider Handvest voor verantwoordelijk burgerschap en de kwartiermaker voor het Huis voor Democratie en Rechtsstaat.

---

<sup>1</sup> Kees Le Blansch e.a. (2010), Leren met en van 'In Actie met Burgers!', Bureau KLB, Den Haag

3. De concept-evaluatie is door de bestuurskundige prof. Dr F. Hendriks bekeken, waarmee is voldaan aan de voorwaarde dat een onafhankelijke derde een oordeel geeft over de soliditeit van de doorlichting. Zijn eindoordeel wordt in de vorm van een brief separaat meegezonden.

### 1.5. Tijdschema

Om enig overzicht te bieden over de vele feiten die in de hierna volgende vragenbeantwoording verspreid genoemd worden wordt deze paragraaf afgesloten met een tijdbalk, waarbij weer onderscheid wordt gemaakt tussen burgerparticipatie en burgerschapsbevordering.

Jaar	Burgerparticipatie	Burgerschapsbevordering
2007	Boek Help! een burgerinitiatief 29-11, Motie Schinkelshoek 3-12, amendement Anker	7-2 Coalitieakkoord: "Er komt een Handvest Verantwoordelijk burgerschap"
2008	26-9 Motie-Kalma 'Charter burgerparticipatie'  27-10, Startbijeenkomst In Actie met Burgers!	7-8: Plan van Aanpak Handvest in MR vastgesteld
2009	30-10 OMI-budget lokale projecten naar BZK  23-11 Actieprogramma burgerparticipatie naar TK  16-12 Slotbijeenkomst IAMB!	4-6 Start maatschappelijk debat over verantwoordelijk burgerschap  2-12 Burgerschapskalender
2010	2-3 Monitor Burgerparticipatie IPP, 8 Bouwstenen, start publicatiereeks  10-3 Actieprogramma controversieel verklaard in TK  Nov. Werkboek Help een Burgerinitiatief!	26-1 Rapport Veldkamp naar TK gezonden  10-3 Handvest burgerschap controversieel verklaard in TK
2011	15-9 Officiële start Prodemos	

## 2. Beantwoording van de Onderzoeksvragen

*Vragen m.b.t. de totstandkoming van beleid:*

### 2.1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?

#### *Burgerparticipatie*

Het beleidsprobleem was dat democratie aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw niet meer kon worden vereenzelvigd met de representatieve democratie (verkiezingen van een volksvertegenwoordiging die het beleid controleert en de bevolking vertegenwoordigt tegenover de uitvoerende macht) en de nodige checks en balances die de rechten van minderheden beschermen en evenwichtige machtsuitoefening waarborgen. In de opiniepers is vanaf de eeuwwisseling een niet aflatende stroom publicaties over de zogeheten kloof tussen overheid/politiek en burgers verschenen. De representatie via verkiezingen en politieke partijen was steeds meer problematisch geworden naarmate deze partijen minder geworteld waren in de samenleving, het veronderstelde kennissurplus van de vertegenwoordigers en van de andere overheidsorganen ten opzichte van de bestuurden was steeds minder vol te houden bij de complexe onderwerpen en projecten van de overheid en ten slotte waren ook de verwachtingen die de overheid zich had aangemeten als oplosser van maatschappelijke problemen niet meer waar te maken en ook niet in proportie met een redelijke verdeling van verantwoordelijkheden en eigenaarschap tussen de overheid en de civil society. Ter illustratie kan worden gewezen op het gestaag dalend ledental van politieke partijen; bovendien is nog slechts 40% van de kiezers zich vast verbonden aan een politieke partij, de rest 'zweeft'<sup>2</sup>. Voor de 'kennisdemocratie' is veelzeggend dat tegenwoordig een derde van de bevolking een hogere opleiding heeft genoten, terwijl onze democratische instellingen dateren uit een periode dat dit voor minder dan 10% gold. Dit alles noodzaakte in toenemende mate tot aanvulling van de representatieve democratie (met alle bijbehorende institutionele voorzieningen zoals grondrechten, rechtspraak, media etc.) door vormen van participatieve democratie met directe betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties in de beleidsvorming. De noodzaak voor vernieuwing was in zekere zin onontkoombaar, omdat beleidsvorming in deze tijd geconfronteerd wordt met afhankelijkheid (medewerking van stakeholders met hindermacht) en onzekerheid (complexiteit, onbekendheid met beleidseffecten en neveneffecten). Effectiviteit van beleid is daardoor in toenemende mate afhankelijk van de inbreng van lokale kennis of van draagvlakverwerving van allerhande betrokkenen. De keuze van Binnenlandse Zaken om bij deze ontwikkelingen een ondersteunende rol te nemen is niet onvermijdelijk, maar vloeit voort uit een algemene verantwoordelijkheid voor goed bestuur in Nederland. Burgerschap en burgerparticipatie zijn geleidelijk gestegen op de agenda betreffende de zorg voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Bescheidenheid voor de bijdrage van Binnenlandse Zaken op dit terrein is passend, maar dat ook op nationaal niveau een natuurlijke verbindende en stimulerende rol voor een dergelijke ingrijpende verandering past, is wel zeer aannemelijk.

De genoemde ontwikkeling begon in de jaren zestig van de 20<sup>e</sup> eeuw met een democratiseringsbeweging in tal van sectoren, waaruit inspraak als geïnstitutionaliseerde

---

<sup>2</sup> Verkiezingsonderzoekers merken hierbij overigens op dat kiezers wel degelijk trouw blijven aan hun opvattingen, zij kiezen ook zelden op partijen buiten bepaalde grote blokken. Volgens sommigen het zijn eerder partijen die zweven. Die opvatting zou de omkering in de verhoudingen tussen burgers en hun vertegenwoordigers overigens goed illustreren.



verworvenheid overbleef. In de jaren '90 liepen veel grote infrastructurele projecten stuk op maatschappelijke weerstand, wat het inzicht opleverde dat procesmanagement en interactieve beleidsvorming bij complexe processen nodig waren om kwaliteit en draagvlak te waarborgen. Een recent voorbeeld is de CO2 opslag onder Barendrecht en in Drente. De aanleg van de Betuwelijn, die door onvoorziene inpassingsmaatregelen veel duurder uitviel, wordt wel als momentum gezien voor het ontluiken van breed besef dat interactieve planvoorbereiding noodzakelijk is. Gedurende deze hele periode van circa 50 jaar werd ook met meer of minder intensiteit een maatschappelijke discussie gevoerd over de wenselijkheid van de introductie van directe democratie, zoals referenda, direct gekozen ambtsdragers en meer kiesrecht hervormingen. Deze oplossingsrichting bleef echter vrijwel geheel zonder resultaat. De uitbreiding van het besluitvormingsrepertoire in de richting van het betrekken van geïnteresseerde en of belanghebbende burgers heeft daarentegen wel een hoge vlucht genomen. Zozeer dat sprake is van een ware spanning tussen representatieve en participatieve democratie en van een groot aantal hoe-vragen bij overheden over de inzet van de verschillende instrumenten en participatiemethoden. De participatieladder waarbij de burgers in oplopende mate medeverantwoordelijkheid wordt toegedacht, illustreert deze verscheidenheid. Beleid ten aanzien van burgerparticipatie probeert antwoord te geven op de gerezen vragen en steunde experimenten en kennisuitwisseling bij vragen die nog open stonden. Gedurende ongeveer dezelfde vier decennia was er voortdurend zorg over de uitdijende verzorgingsstaat, die zich manifesteerde in onwenselijke regeldruk en uitvoeringslast. Tegen de stroom in van de natuurlijke tendens om bij toenemende welvaart en complexer wordende maatschappelijke problemen een beroep te doen op nieuwe en steeds ingewikkelder collectieve arrangementen<sup>3</sup>, werd na 1975 vrijwel permanent gewerkt aan bezuinigingen, doelmatigheidsvergroting, deregulering en decentralisatie.

De laatste jaren kreeg de beweging naar een terugtrekkende overheid uitbreiding op het terrein van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving. Door het verleggen van eigenaarschap en door het aanmoedigen van zelforganisatie zou de samenleving weer meer zelf verantwoordelijkheid nemen voor het aanpakken van maatschappelijke taken en verantwoordelijkheden. Actief burgerschap van burgers en bedrijven, met de overheid in een faciliterende rol: overheidsparticipatie. Dit recente streven raakt de eerder genoemde burgerparticipatie met dien verstande dat de meeste vormen daarvan zijn gericht op de beleidsvorming voor de overheid, terwijl de hoogste trap van de participatieladder (burgers beslissen zelf) uitgaat van volledig zelfstandig handelen van burgers buiten de overheid om. Ook deze variant brengt voor overheden veel beleidsvragen mee (loslaten, toerusten, ruimte geven, vangnet verzorgen voor kwetsbare groepen etc.), waarvan enkele ook weer de rol van de volksvertegenwoordiging betreffen (kaders stellen?). Hier wordt van overheden een ware transitie verwacht, net als van de samenleving die hier evenmin al in brede geledingen al op is ingesteld. De beleidsproblemen zijn dus onverminderd actueel, of liever: nu het menens wordt met een goedkopere en compactere overheid, meer dan ooit. De kloof tussen de gewenste situatie en de werkelijkheid bij de meeste overheden van ons land is alleen maar toegenomen, nu de ambities vanuit de samenleving en vanuit waarnemers die wijzen op het stuklopen van bestaande arrangementen bijvoorbeeld in zorg en welzijn<sup>4</sup> steeds radicaler worden geformuleerd. De

---

<sup>3</sup> In de leer van de Openbare Financiën circuleren verschillende theorieën die de trendmatige groei van de omvang van de publieke sector verklaren: wet van Wagner, Baumol, Peacock en Wiseman.

<sup>4</sup> Een pregnant voorbeeld is het essay 'Burgerkracht' van Nico de Boer en Jos van der Lans (2010) ten behoeve van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling over de toekomst van het sociaal werk in Nederland ten behoeve van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

agenda voor de op handen zijnde transitie is bij de meeste overheden nog nauwelijks geformuleerd.

### *Burgerschapbevordering*

Het coalitieakkoord van kabinet Balkenende IV plaatst het Handvest verantwoordelijk burgerschap in het kader van actief burgerschap, sociale samenhang, onderling respect en participatie in de publieke sector. De achterliggende probleemanalyse, die meermalen is bevestigd in rapportages van het SCP (De Sociale Staat van Nederland 2009 en 2011, Continu Onderzoek Burgerperspectieven), betreft een breed gedeeld gemis aan sociale samenhang en gemeenschapszin in de Nederlandse samenleving. Terugdringen van hufterig gedrag en van gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel is een van de hoogst scorende thema's in enquêtes als 21minuten-onderzoek<sup>5</sup>. Deze 21minuten onderzoeken in 2007 en 2009, waaraan bijna 100.000 Nederlanders via Internet deelnamen, laten een frappant contrast zien tussen de getaxeerde en de gewenste toestand van de Nederlandse samenleving. Deze analyse strekt zich doorgaans ook uit tot het idee dat Nederlanders minder zouden doen aan vrijwilligerswerk en andere sociale activiteiten, maar dit beeld wordt door de feiten niet bevestigd. Al jaren zet ongeveer 45% van de bevolking zich in als vrijwilliger.

## **2.2 Wat was de oorzaak van het probleem?**

### *Burgerparticipatie*

De oorzaak is meervoudig en complex en ligt besloten in ontwikkelingen binnen de samenleving en binnen het openbaar bestuur. Binnen de samenleving kan worden gewezen op de snelle toename van mondige en competente burgers en van de welvaart, het teruglopen van vaste verbintenissen van burgers met bepaalde organisatievormen waaronder politieke partijen, kerken en sommige verenigingen en toename van aansluiting bij issue-gerelateerde netwerken op basis van persoonlijke interesses. Daarnaast kan binnen de overheid een reeks ontwikkelingen worden waargenomen, die wordt aangeduid met Verplaatsing van de politiek. Beleid is steeds verder op afstand gekomen van de uitvoering. De verwachtingen van de burgers worden gevoed door politieke beloften, maar zijn steeds minder realiseerbaar gebleken. De spanning tussen gewekte en gerealiseerde verwachtingen is groot. Vertrouwen in het oplossend vermogen van maatschappelijke problemen door overheden is gedaald. Legitimiteit van overheidsbeslissingen is nog niet prohibitief voor de realisatie ervan, maar wel zo laag dat deze voortdurend worden aangevochten. Op lokaal niveau komt voor het eerst een handelingsperspectief in beeld waarmee burgers zich in staat voelen de zeggenschap over hun eigen leefomgeving in eigen hand te nemen en overheden daarop kunnen inspelen. Sommige personen en communitaristische stromingen binnen het openbaar bestuur zien in deze transitie een kans om meer gevoel van eigenaarschap bij de burgers voor de publieke zaak terug te brengen en bovengenoemde problemen op het terrein van legitimiteit en vertrouwen te corrigeren. De overdracht van zeggenschap gaat echter zelf weer gepaard met veel problemen in het politieke proces en bij de professionals binnen de publieke sector die zich hierdoor bedreigd voelen. De spanning tussen de 'systeemwereld' en de 'leefwereld' van burgers leidt tot wrijvingen, waar overheden maar moeilijk mee weten om te gaan. Met de

---

<sup>5</sup> <http://www.denationaledialoog.nl/news/60/21minuten-nl-rapport-samenleving.aspx>

inzet van gerichte beleidsmaatregelen die hierna worden beschreven heeft BZK hier iets aan willen veranderen.

#### *Burgerschapsbevordering*

De oorzaak van het ervaren tekort aan burgerschapswaarden is zo mogelijk nog complexer. Individualisering en wegvallen van normerende kaders, zoals de godsdienst, worden veelal gezien als boosdoeners. Maar ook hier wordt wel naar de overheid gekeken die haar burgers steeds meer pleegt te benaderen als calculerende burgers, klanten en onderdanen. Dan behoeft het niet te verbazen dat dezen zich ook zo gaan gedragen.

### **2. 3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?**

#### *Burgerparticipatie*

De overheid is verantwoordelijk voor goed bestuur en voor het duurzaam en veerkrachtig functioneren van de democratie. Daarom kan de overheid enerzijds niet blind blijven voor de bovenstaande ontwikkelingen en spanningen. Anderzijds is de overheid (let op het topdown-karakter van dit woord) zich ervan bewust dat het niet op haar weg ligt de samenleving te modelleren naar haar wensbeeld. Daarom past ook terughoudendheid bij het sturen van de vrije associatie van burgers. De inspanningen van de overheid (ministerie BZK) moeten wel gericht zijn op de werking en inrichting van het bestuur, dat zich verhoudt tot de ontwikkelingen in de samenleving. Waar mogelijk zou BZK handreikingen moeten bieden aan overheden die hiermee worstelen. Anderzijds ligt deze materie vooralsnog geheel buiten het domein van regelgeving en dwingende sturing. De pretentie om het probleem helemaal op te lossen wordt dan ook niet gevoeld. Het bevindt zich in de fase van agendering en bewustwording.

#### *Burgerschapsbevordering*

Achteraf bezien is vooral de politieke samenstelling van het kabinet Balkenende IV herkenbaar in de poging een offensief te openen om aandacht te vragen voor de versterking van "verantwoordelijk burgerschap". In het bijzonder de coalitiepartner Christen Unie heeft zich hiervoor beijverd. Het is een politieke keuze of men meent dat het beïnvloeden van het gedrag van burgers tot de taak van de overheid gerekend moet worden. Tijdens het maatschappelijk debat over het onderwerp is hiertegen veel verzet aangetekend. In het bijzonder professor H. van Gunsteren heeft zich tot spreekbuis gemaakt van de stelling dat de overheid zich verre moet houden van pogingen zijn eigen burgers naar haar wensbeeld te kneden<sup>6</sup>. Een overmaat aan disciplinerende en standaardiserende sturing doet in de ogen van deze critici afbreuk aan de diversiteit en dynamiek van de samenleving. Het ministerie reageerde hierop door in al haar uitingen extra waakzaam de schijn van paternalisme te vermijden.

---

<sup>6</sup> Onder meer in NRC van 15-3-2008 "De valkuilen en misverstanden als Vadertje Stad zijn inwoners wil opvoeden tot burgerschap" en in de Burgerschapslezing "Guusje Gezag & de Eigenzinnige Burger". op 4 maart 2010 in Den Haag.

## **2.4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?**

### *Burgerparticipatie*

De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van bepaalde initiatieven vloeit voort uit het natuurlijke schaalniveau van de verschillende rollen. De rijksoverheid mag zich tot taak rekenen om overzicht te bieden van nieuwe ontwikkelingen, om relevante actoren op lokaal en bovenlokaal niveau met elkaar in contact te brengen en om belemmeringen weg te nemen die aan de rijksregelgeving en werksystemen zijn toe te schrijven. Ook is kennisontwikkeling m.b.t. generaliseerbare verschijnselen (zoals de drijfveren van burgers, de effecten van interacties tussen overheid en samenleving, de beschikbaarheid van alternatieve instrumenten etc.) een taak die eerder door een hogere overheid zal worden opgepikt dan door alle afzonderlijke lokale overheden. Een alternatieve optie zou de landelijk opererende vereniging van Nederlandse gemeenten kunnen zijn. Enerzijds is ook met de VNG samenwerking gezocht op dit terrein (en gerealiseerd met het Actieprogramma Lokaal Bestuur van de VNG). Anderzijds bleek al spoedig dat de VNG minder prioriteit aan de meest vernieuwende aspecten van dit onderwerp kon toekennen, omdat de meerderheid van haar leden daar nog niet aan toe was.

De verantwoordelijkheid voor dit thema was eind 2007 onderwerp van de taakverdeling tussen de minister en de staatssecretaris in het kabinet Balkenende IV. Hierbij werd het onderwerp burgerparticipatie toebedeeld aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw Bijleveld, die affiniteit had met dit onderwerp (als lid van de Raad van Toezicht van het Inspraakcentrum, het huidige Centrum voor Publieksparticipatie). De minister hield het beleid ten aanzien van de representatieve democratie en het ontwikkelen van een Handvest verantwoordelijk burgerschap. Op dat moment was er echter nog geen afzonderlijke afdeling binnen BZK om burgerparticipatie te behartigen. Wel werd binnen de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving CZW gewerkt aan een verkenning over de wenselijkheid om een beleidseenheid met betrekking tot democratie en burgerschap in het leven te roepen. Bij een klein projectteam binnen CZW werd in eerste instantie dit thema opgepakt. Bij de reorganisatie van 2008 en de vorming van het Directoraat Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties werd voor het eerst een onderdeel voor democratie en burgerschap gevormd. Van daaruit werden initiatieven ontwikkeld en opgepakt die burgerparticipatie konden bevorderen, waarbij de externe oriëntatie van dit beleidsonderdeel opvalt. De medewerkers probeerden als spin in een net(werk) te opereren om zoveel mogelijk partners van buiten te verbinden. Ze deden dat op zodanige wijze dat massa werd gemaakt rond thema's die op dat moment gezamenlijke aandacht behoeften. Het onderwerp leent zich bij uitstek voor vormen van netwerksturing. Kristallisatie van instituties en van vaste spelers in een veld van omliggende beleidsontwikkeling heeft op het terrein van burgerparticipatiebeleid nog nauwelijks plaatsgevonden. Het was dus zaak de weg te vinden in talloze losse initiatieven en verbanden. Onder de verantwoording van de gehanteerde werkwijze (par 2.6) zullen de gevolgen van deze gegeven situatie voor het instrumentarium worden besproken.

### *Burgerschapsbevordering*

Wat betreft het thema *burgerschapsbevordering*, dat vrij sterk is geënt op de sociale samenhang en op gedeelde Nederlandse waarden, ligt het (nationale) schaalniveau voor de hand als men hier aan wil bijdragen. Voor de implementatie van de voor burgerschap relevante waarden in de samenleving werd vanaf het begin overigens vooral gedacht aan lokaal en subnationaal niveau. Maar zover is het in het project Handvest niet gekomen.

Vragen m.b.t. de uitvoering van beleid:

## **2.5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?**

### *Burgerparticipatie*

Hiervoor kan worden geciteerd uit de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 23 november 2009 (TK 2009-1010, 30184, nr 29), waarin zij haar actieprogramma burgerparticipatie voor 2010 en 2011 presenteert, op een moment dat al enige ervaring met het prille beleidsthema is opgedaan:

“Een goed functionerende democratie vereist actief burgerschap. De inzet van het kabinet richt zich op het versterken van burgerschap. Dat is ook opgenomen als doelstelling in het Beleidsprogramma [van het kabinet Balkenende IV].

*«Deze tijd vraagt om een overheid die zich opstelt als bondgenoot van de samenleving... die samen met burgers aan oplossingen werkt... De overheid laat burgers ruimte om initiatief te nemen en rust hen toe om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheid te dragen.»*

Bovenstaand citaat schetst de kern van het programma Burgerparticipatie: *hoe kan de overheid meer mensen uitnodigen en stimuleren om een actieve bijdrage te leveren aan het publiek domein? Om actieve burgers te zijn?* De overheid probeert hier de laatste jaren op vele manieren antwoord op te geven: denk bijvoorbeeld aan burgerschapsvorming op scholen, de Wet maatschappelijke ondersteuning, vouchers voor bewonersinitiatieven, Europese programma's als European Charter of Active Citizenship en vele lokale activiteiten.”

Uit dit citaat is de volgende trits van doelstellingen en achterliggende doelstellingen te halen:

- de overheid moet zich opstellen als ondersteuner van burgerparticipatie, als gelijkwaardig partner van actieve burgers;
- de burgers moeten actieve bijdrage (kunnen) leveren aan het publieke domein.
- de overheid versterkt burgerschap, deels ten koste van eigen overheidsactiviteiten.

Eerder waren aanzetten gegeven voor de politieke richtingbepaling in de motie-Schinkelshoek en het amendement Anker bij de behandeling van de BZK-begroting 2008. Doel is daar het verbeteren van de relatie tussen overheid en burgers, van de sociale kwaliteit van de samenleving en het plaatselijk ruim baan geven aan burgerschap, burgerinitiatieven en burgerparticipatie.

Vanuit een zeer brede ambitie om de verhouding tussen overheid en samenleving te verbeteren en burgerschap te bevorderen zijn gemeenschappelijke elementen in de geciteerde doelstellingen:

- Ruimte geven,
- stimuleren,
- Focus op het lokale niveau, omdat de meeste bewonersbetrokkenheid en burgerinitiatieven zich op dat niveau afspelen.

De indicator voor de operationele doelstelling, die in par 1.4. van de inleiding is genoemd en die betrekking heeft op het aantal gemeenten dat regelmatig kennis uitwisselt over omgaan met burgerinitiatieven, komt hierna onder instrumenten aan de orde.

### *Burgerschapsbevordering*

Een bijzondere doelstelling formuleerde het kabinet Balkenende IV in zijn beleidsprogramma, hoofdstuk 6: Het versterken van burgerschapsvorming [en van de grondwet]. Ter toelichting volgt de volgende passage uit "Samen werken, samen leven" (zomer 2007):

"Burgerschapsvorming is sinds vorig jaar onderdeel van het onderwijsprogramma van het primair onderwijs. Aansluitend hierop wordt een Handvest verantwoordelijk burgerschap opgesteld. Hierin zullen onze belangrijkste democratische normen, waarden en beginselen en - heel belangrijk - de bijbehorende verantwoordelijkheden voor individuele burgers en instellingen aan de orde komen. Het uitdragen en handhaven van de elementen in het handvest zal kunnen bijdragen aan sociale samenhang, onderling respect en participatie in de publieke sector. Het handvest zal ook een rol kunnen spelen bij het overdragen van deze principes aan nieuwe generaties en nieuwe Nederlanders. Het kabinet zal het initiatief starten dat uiteindelijk moet leiden tot een breed gedragen handvest.

[Het kabinet stelt dit najaar een staatscommissie in die eind 2008 advies uitbrengt over het versterken van de grondwet. De staatscommissie zal onder meer onderzoeken: de voor- en nadelen van een preambule, de toegankelijkheid voor burgers, de verhouding tussen grondrechten en de internationale rechten.]"

Ook hier klinken dus zeer abstracte doelen als sociale samenhang en democratische waarden, waarbij het kabinet niet alleen mikt op de (lokale) overheid als actor die ruimte kan geven en kan stimuleren, maar ook op de samenleving zelf als beleidssubject.

Het handvest beoogt iets voor *alle* burgers te zijn. Daarmee is een behoorlijke ambitie geformuleerd. Het Beleidsprogramma stelt dat in het Handvest "onze belangrijkste democratische normen, waarden en beginselen en - heel belangrijk - de bijbehorende verantwoordelijkheden voor individuele burgers en instellingen aan de orde komen. De suggestie wordt dus gewekt dat burgers erop gewezen moeten worden dat zij niet alleen (grond)rechten hebben, maar ook plichten en verantwoordelijkheden jegens elkaar, jegens de samenleving (en jegens de staat?). Deze ambitie is al behoorlijk afgezwakt in een plan van aanpak, dat op 7 november 2008 in de Ministerraad is vastgesteld:

"De centrale doelstelling van het Handvest is het versterken van de actieve betrokkenheid van alle Nederlanders ten opzichte van elkaar en van de samenleving op verschillende niveaus".

De overheid wilde het maatschappelijk gesprek over verantwoordelijk burgerschap op gang brengen zonder zichzelf hierbij buiten schot te laten. Het Handvest vervult een katalyserende rol in een morele dialoog die in essentie niet top-down is. Die rol krijgt inhoud door een aantal algemeen aanvaarde kernwaarden te benoemen en mensen in leidinggevende positie uit te nodigen daarmee aan de slag te gaan in eigen kring. Door daarbij ook mensen binnen overheid en politiek aan te spreken, zou het Handvest overeenkomstig de bedoeling een dubbele hefboomwerking krijgen. Moreel appel op de samenleving en voorwaarden scheppen voor verantwoordelijk burgerschap vanuit de overheid.

Tezelfdertijd heeft het kabinet Balkenende IV zich ten doel gesteld een Huis voor Democratie en Rechtsstaat te realiseren met als belangrijkste functie de educatie over democratie en rechtsstaat onder de bevolking, om te beginnen met de schooljeugd. Al voordat de oprichting van het Huis een feit was, werd aan het Instituut voor Publiek en Politiek subsidie verleend om te beginnen met de eerste groepen leerlingen een dag in Den Haag te ontvangen om hen wegwijs te maken in de democratische instellingen van het land (De Haagse Tribune). Op lokaal niveau organiseerde hetzelfde instituut de zogeheten Wegwijsdagen om scholieren te laten oefenen met de aanpak van lokale maatschappelijke vraagstukken.

## **2. 6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?**

### *Burgerparticipatie*

Hierbij zoomen we verder in op de eerder genoemde motie Schinkelshoek en het bijbehorende amendement Anker.

#### *Motie Schinkelshoek*

De Kamer,  
gehoord de beraadslaging,  
van mening, dat – in lijn met het rapport «Vertrouwen in de buurt» van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid – burgerschap, burgerinitiatieven en burgerparticipatie ook plaatselijk ruim baan verdienen;  
overwegende, dat bewonersinitiatieven een bovenmatig risico lopen om te smoren in op zichzelf goed bedoelde overheidsvoorwaarden en een «verantwoordingsbureaucratie»;  
constaterende, dat een gemeente zoals Rotterdam op enkele plekken graag wil beginnen met «regelvrije» buurten en wijken, waar bewonersinitiatieven en andere vormen van maatschappelijke betrokkenheid vorm kunnen krijgen zonder gehinderd te worden door een overmaat aan regels en voorwaarden;  
verzoekt de regering om:  
1. de ontwikkeling van dat soort «proeftuinen» voor burgerparticipatie te stimuleren;  
2. de Kamer bij de begroting van Binnenlandse Zaken voor 2009 te rapporteren over burgerschap, burgerinitiatieven en burgerparticipatie in de praktijk,  
en gaat over tot de orde van de dag.  
Schinkelshoek, Heijnen, Anker

#### *Amendement Anker*

Dit amendement regelt de herbestemming van de tijdelijke subsidieregeling burgemeestersreferendum (operationele doestelling 6.2). Het kabinet heeft besloten deze regeling per 1 januari 2008 stop te zetten. Het geld dat daardoor vrijkomt wordt middels dit amendement bestemd voor de ondersteuning van pilots op het gebied van interactieve beleidsvorming. De middelen worden daartoe toegevoegd aan het bestaande Actieprogramma Lokaal Bestuur (operationele doestelling 6.2).

Deze pilots kunnen een concrete bijdrage leveren aan het verbeteren van de relatie tussen overheid en burgers. Door burgers actief te betrekken bij de vorming van beleid, kan er een lerende gemeenschap ontstaan van ambtenaren, bestuurders, professionele werkers, managers van maatschappelijke organisaties en geïnteresseerde burgers. Dit komt de sociale kwaliteit van de samenleving ten goede.

Anker

Een in het oog springend instrument is het mogelijk maken van experimenten en pilots met behulp van ondersteunend subsidiegeld. Deze handreiking vanuit de Tweede Kamer is voortvarend opgepakt, zodat nog in het kalenderjaar 2008 100 deelnemende gemeenten elkaar in "Burgers" zoo in Arnhem konden ontmoeten voor de start van het project In Actie met Burgers!, proeftuinen voor lokale burgerparticipatie, uitgevoerd door Actieprogramma Lokaal Bestuur (ALB) van de VNG. Flankerend aan deze 17 proeftuinen en 12 experimenten werd permanent gewerkt aan het creëren van een 'lerende gemeenschap' van professionals

die in staat moeten zijn de relatie tussen overheid en burgers op een hoger plan te tillen. Die zoektocht gaat ook nog door na afloop van de proeftuinen. Dit is de rode draad van de interventies van de rijksoverheid: probeer een professioneel netwerk te smeden met een gemeenschappelijke inzet om burgerparticipatie binnen het lokaal bestuur op de agenda te krijgen en om onderling te leren over bestuurspraktijken die de gewenste transitie kunnen bewerkstelligen.

De werkwijze bij het onderwerp burgerparticipatie is als volgt te typeren: bewustmaking, opsporen van die gemeenten die al actief zijn op dit onderwerp, in kaart brengen van knelpunten, aanreiken van oplossingsmogelijkheden. Na de proeftuinen In Actie met Burgers! is de ambitie geformuleerd om de ontwikkelde nieuwe werkwijzen te helpen verbreden en verankeren binnen de hele gemeentelijke organisatie en binnen meer gemeenten. Daartoe zijn enkele instrumenten ingezet, waarvan hier de volgende worden genoemd:

- de gratis verspreiding van een tiental publicaties in de reeks Bouwstenen voor burgerparticipatie onder de doelgroep binnen het lokaal bestuur. Deze informatie is ook via internet beschikbaar;
- het initiatief nemen tot de ontwikkeling van een benchmark-instrument met een eenmalig subsidie van € 50.000 en licentieverlening aan het consortium dat de opdracht kreeg. Hiermee kan een maatstaf voor goed lokaal beleid op het terrein van burgerparticipatie beschikbaar komen waar tot nu toe geen inzicht over bestaat;
- het opnemen van een afspraak in de Bestuursafspraken met de VNG, waarin het onderwerp burgerparticipatie passende aandacht krijgt binnen het lokaal bestuur.

De weinig uitgekristalliseerde institutionele structuur op het terrein van burgerparticipatie stelt bij de beleidsontwikkeling beperkingen aan de organisatievorm en de gekozen werkwijze. Daarom zijn de meest vluchtige vormen van regisseren van de ontwikkelingen hier van toepassing: meebewegen met de dynamiek in het veld. Deze dynamiek stuurde de meeste activiteiten naar het (sub)lokale niveau van gemeenten, dorpen en wijken, waar de meeste aanknopingspunten voor burgerbetrokkenheid in de publieke zaak te vinden zijn. De klassieke sturingsinstrumenten, zoals regelgeving en vaste subsidierelaties ontbreken op het terrein van burgerparticipatie. Toch kunnen betekenisvolle interventies plaatsvinden om bepaalde gewenste ontwikkelingen te versterken. De meest toepasselijke sturingsvorm lijkt in dit veld wat de NSOB in een publicatie 'rizomatische sturing' noemt toepasbaar voor domeinen waar nog nauwelijks kristallisatie van instituties heeft plaatsgevonden. De krachtenvelden, hoofdrolspelers en de rol van de overheid zijn allemaal onzeker temidden van een grillig veld met voortdurende beweging en verbindingen. Verkennen en verbinden is de meest structurende bijdrage die de overheid in deze fase kan leveren (NSOB 2011).

### *Burgerschapsbevordering*

Ondanks de letterlijke formulering in het coalitieakkoord en in de eerste plannen van aanpak, besloot minister Ter Horst uiteindelijk ervan af te zien om vanuit de overheid een Handvest te laten neerdalen op de Nederlandse samenleving. Het organiseren van een maatschappelijk debat werd het belangrijkste instrument. In dat kader liet zij onderzoeken wat burgers van Nederland zelf verstaan onder (goed) burgerschap en hoe zij aankijken tegen een handvest waarin de gedeelde waarden worden neergeslagen. Aan het eind van het traject is toch nog een vorm van communicatie ingezet gericht op de Nederlandse bevolking. Meer dan 100.000 exemplaren van een burgerschapskalender (met maatschappelijk relevante kerndata en tegeltjeswijsheden) zijn in de decembermaand van 2009 verspreid via gemeentehuizen en bibliotheken in heel Nederland.



Een belangrijk instrument voor dit beleidsdoel is het ingrijpen in het institutionele landschap op het terrein van democratie en burgerschap. Het Huis voor democratie en rechtsstaat (thans Prodemos) is hiervan het belangrijkste voorbeeld in de onderzochte periode.

Resumerend kunnen doelstellingen en instrumenten in een tabel worden samengevat:

Doelstelling	Instrumenten
<b>Bevorderen burgerparticipatie</b>	Ontwikkelen proeftuinen burgerschap Project in actie met burgers!
	Ondersteunen netwerkvorming van professionals burgerparticipatie
	Ontwikkelen en verspreiding van geconsolideerde kennis (handreikingen)
<b>Burgerschapsvorming</b>	Maatschappelijk debat Huis voor democratie

## 2.7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Over de doelmatigheid van de inzet van middelen zijn geen harde uitspraken te doen. Wel kan de onafhankelijk deskundige prof Hendriks worden aangehaald, die aan de hand van de concept-beleidsdoorlichting constateerde dat er met 2 mln euro en 4 fte bijzonder veel is gedaan. Dat zegt wellicht iets over de bedrijfsmatig productieve inzet van middelen, maar of de achterliggende doelstellingen wellicht beter en met nog minder middelen bereikt hadden konden worden, valt voor dit kleine beleidsterrein niet te achterhalen. Te beargumenteren is hoogstens dat de inzet niet ondoelmatig is geweest.

### *Burgerparticipatie*

Het project In Actie met Burgers! is uitgevoerd door de VNG (ALB) in nauwe samenwerking met BZK. De werkwijze was dat de deelnemende gemeenten samenwerkten in themagroepen (proeftuinen) rondom door hen zelf gekozen onderwerpen, zoals de Rol van de Raad, de ontwikkeling van het Communicatiemetier binnen de gemeenten, methoden en aanpakken van burgerparticipatieprocessen, omgaan met burgerinitiatieven etc. Het project is uitgebreid geëvalueerd. Over de uitwendige resultaten (deelname, tevredenheid, gerapporteerde leereffecten) zijn de volgende hoofdpunten te vermelden<sup>7</sup>.

### *Profiel respondenten*

- IAMB! had 180 deelnemers uit 98 Nederlandse gemeenten en 1 Belgische gemeente.
- Daarvan zijn er 1 burger, 3 raadslid, 2 burgemeester en 174 ambtenaar. Onder hen 3 gemeentesecretarissen en 13 griffiers.
- Ongeveer driekwart van hen is werkzaam op een algemeen of bestuurlijk thema; pakweg een kwart op een specifiek beleidsinhoudelijk of sectoraal thema.

<sup>7</sup> Evaluatie IAMB! <http://www.bureauklb.nl/content/downloads/evaluatieIAMB.htm>. De evaluatie is uitgevoerd door middel van deskresearch, face-to-face interviews met 17 proeftuinbegeleiders, telefonische interviews met contactpersonen van 10 experimentgemeenten en een telefonische enquête onder 165 proeftuindeelnemers, waarvan er uiteindelijk 121 zijn bereikt (ofwel een respons van 73%).

- Voor één derde van de respondenten raakt de proeftuin aan de hoofdtaak, voor tweederde raakt het aan een van de vele taken of aan iets dat men misschien of in de toekomst gaat doen.

#### *Profiel betrokken gemeenten*

- In totaal hebben 98 Nederlandse gemeenten (en stadsdelen) en 1 Belgische gemeente in IAMB! geparticipeerd.
- Alle Nederlandse provincies zijn door deelnemende gemeenten vertegenwoordigd. Er is sprake van een goede regionale spreiding.
- De volledige G4 (en vanuit Amsterdam meerdere stadsdelen) en 19 van de G27 gemeenten namen deel. Daarnaast hebben nog 69 middelgrote en kleine gemeenten deelgenomen. Kortom: ook qua gemeenteomvang is sprake van een goede spreiding.

#### *Uitkomsten van deze evaluatie op hoofdlijnen:*

- In Actie met Burgers (IAMB!) heeft tamelijk veel leerprocessen tot stand gebracht.
  - Van de deelnemers zegt 58%, 54% en 26% (tamelijk) veel geleerd te hebben op resp. individueel, proeftuin en gemeentelijk niveau.
  - De deelnemers geven in grote meerderheid (71%) aan met en van elkaar geleerd te hebben.
  - Meer dan twee derde van de deelnemers beoordelen hun proeftuin als (heel) positief.
  - Alle contactpersonen van experimenten geven aan dat er bij hen veel geleerd is.
  - Een derde van de gemeenten zegt dat als gevolg van deelname aan IAMB! aanwijsbaar iets aan de werkwijze en in de relatie met burgers is veranderd dan wel gaat veranderen; in nog eens een derde is dit enigszins het geval.
- *Aanbevolen werd:*
  - het niet bij dit eenmalige programma te laten;
  - daarbij vooral de door de deelnemers genoemde suggesties ter harte te nemen;
  - in de toekomst met meer gerichte ambitie te leren;
  - deels ook daarnaast veranderingsinspanningen te ondersteunen en daarvan te leren;
  - en bij dat alles vast te houden aan een visie op burgerparticipatie als zowel een vakdiscipline alsook als geëigend onderdeel van een ambtelijke en publieke cultuur.

Binnen het nationale beleid met betrekking tot democratie en burgerschap kwam de aandacht steeds meer te liggen op vormen van burgerparticipatie als aanvulling op representatieve democratie. Daarbinnen valt een verschuiving waar te nemen van politieke participatie naar maatschappelijke participatie (actief burgerschap). Eind 2009 werd een Actieprogramma Burgerparticipatie met een dertigtal deelprojecten aan de Tweede Kamer aangeboden (zie TK 2009-2010, 30184, nr. 29). Dit beleidsprogramma richt zich vooral op het verankeren van burgerparticipatie als vanzelfsprekend onderdeel van lokaal beleid. Geen projectmatige, vrijblijvende impuls maar een langdurig veranderproces, verankerd bij bestuurders, in processen, in netwerken en leersystemen. Centraal staat de manier waarop de overheid de kennis en inzet van burgers serieus kan nemen. De hoofdlijn is professionalisering van het lokaal bestuur op weg naar 'multi-stakeholder governance'. Door de val van het kabinet begin 2010 is dit programma nooit in de Tweede Kamer besproken. Van de 13 aangekondigde deelprojecten zijn er overigens 9 (70%) gerealiseerd. Alleen het deelthema 'Afszijdige Burgers', dat een verkenning beloofde naar de benadering van die categorieën burgers die niet geneigd zijn deel te nemen aan politieke en maatschappelijke participatie, heeft weinig opgeleverd. Er zijn geen gemeenten gevonden die stelselmatig beleid voeren dat hierop gericht is, wat op zichzelf een teken aan de wand is.

In de demissionaire periode 2009/2010 waren de gemeenteraadsverkiezingen aanleiding om de nodige handreikingen te verstrekken aan de nieuwe colleges voor zover zij behoefte hadden aan het verder ontwikkelen van burgerparticipatie in het lokaal bestuur. Blijkens een analyse van de collegeprogramma's door het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) was dat in 50 % van de gemeenten het geval. Dit instituut publiceerde omstreeks de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 op instigatie van BZK 8 bouwstenen voor verankering van burgerparticipatie<sup>8</sup>. Aan verschillende experts is door BZK opdracht verleend over deze bouwstenen handreikingen te schrijven, die gepubliceerd zijn in een reeks boekjes. In 2010 en 2011 zijn circa 6000 van de zeven verschillende boekjes verspreid en een onbekend aantal is gedownload via Internet (participatieportal.nl, rijksoverheid.nl en vng.nl/burgerparticipatie). Het werkboek "Help een burgerinitiatief!" kan in dezelfde categorie van het verspreiden van praktijkkennis worden vermeld.

Toen in het najaar van 2008 een motie-Kalma c.s. vroeg om een Charter voor burgerparticipatie (TK 30184, nr 22) te ontwikkelen, kon daarop worden geantwoord dat er al voldoende handvesten voor burgerparticipatie ten behoeve van de uitvoerende macht beschikbaar zijn, maar dat wel behoefte zou bestaan aan verdere doordinking van de rol van de volksvertegenwoordiging bij de inkadering van burgerparticipatie.

In 2010 en 2011 zijn door en in opdracht van BZK verschillende bijeenkomsten georganiseerd waar professionals burgerparticipatie gelegenheid hadden elkaar te ontmoeten.

#### *Burgerschapbevordering*

In de tweede helft van 2009 zijn op verschillende manieren de opvattingen van mensen gepeild over 'verantwoordelijk burgerschap'. Op 2 juni 2009 zijn het startdocument "Verantwoordelijk burgerschap, een kwestie van geven en nemen" en de website [www.handvestburgerschap.nl](http://www.handvestburgerschap.nl) gepresenteerd.

Via elf discussies in het land, de genoemde website en andere media hebben mensen hun stem laten horen. Aanvullend op de discussie is ook panelonderzoek gedaan, om de representativiteit van de uitkomsten te waarborgen.

Eén van de belangrijkste uitgangspunten is geweest dat de discussie niet zou gaan over wetten en regels die zijn vastgelegd. Dat mensen zich aan de wet moeten houden, staat immers buiten kijf. Er is juist gesproken over de ongeschreven regels, opvattingen en gedragingen waarmee we met elkaar de samenleving maken.

Op 15 januari 2010 zijn de resultaten van de discussie aan de Tweede Kamer aangeboden in de vorm van het rapport "Bouwstenen van burgerschap" van Bureau Veldkamp<sup>9</sup>. Dit rapport bevat een verslag van het traject als zodanig en de uitkomsten van aanvullend onderzoek (focusgroepen, enquête). Op 1 december 2009 is de burgerschapskalender 2010, die een weerslag bevat van bovengenoemde discussietrajecten, aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>10</sup>. Uit het onderzoek van bureau Veldkamp blijkt steun voor het initiatief om gedeelde waarden en daaruit voortvloeiende gedragsregels vast te leggen. Maar men vindt echter dat de inhoud van een eventueel handvest door de mensen zelf moet worden bepaald. De overheid mag daarbij hooguit een ondersteunende rol spelen. Anders zal een dergelijk handvest al snel worden gezien als een vorm van overheidsbetutteling of als een manier om de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke verloedering af te schuiven naar de burger. Overigens blijkt uit het rapport dat er grote overeenstemming bestaat over belangrijke waarden van burgerschap en daarbij behorende

---

<sup>8</sup> <http://ww.gemeenteraad2010.nl/Raadsleden-bestuur/Bouwstenen-voor-participatie>

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 614, nr. 20

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 614, nr. 19

gedragsregels. In de bijgevoegde tabel (bijlage<sup>11</sup>) staan de waarden en gedragsregels die minstens 75 % van de bevolking volgens de representatieve enquête van Veldkamp opgenomen zou willen zien in een Handvest verantwoordelijk burgerschap. Ook uit ander recent onderzoek blijkt dat vergelijkbare waarden breed worden gedeeld en dat burgers daarop aanspreekbaar zijn.<sup>12</sup> Er is nog even sprake geweest van een overdracht van het initiatief voor verder maatschappelijk debat en het uitbrengen van een analoog document aan een maatschappelijke instelling als de vereniging De Publieke Zaak. Maar toen ook de Tweede Kamer het Handvest verantwoordelijk burgerschap op de lijst van controversiële onderwerpen plaatste was ook dit idee van de baan.

De voorbereiding van het Huis voor democratie en rechtsstaat is gerealiseerd door een afzonderlijk project van de kwartiermaker van BZK. Dit project is met goed gevolg binnen de gestelde tijd afgerond. BZK heeft zijn bestuurlijke capaciteit ingezet om partners (ministerie van Justitie, Tweede en Eerste Kamer, gemeente Den Haag) bijeen te brengen die bereid bleken om gezamenlijk de oprichting van een Huis voor Democratie en Rechtsstaat te steunen, ook met geld. Het Huis is een belangrijk instrument waar het gaat om het verspreiden van kennis en waarden met betrekking tot het politiek burgerschap onder de Nederlandse bevolking. Vanaf 15 september 2011 is de Stichting ProDemos van start gegaan als de zelfstandige instelling die de taken van het Huis vervult. In deze instelling is ook het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) opgegaan, dat voorheen soortgelijke activiteiten vervulde. Dit Amsterdamse instituut werd ten dele bekostigd door subsidie van BZK en ten dele door opdrachten van derden. Het IPP ontwikkelde vooral activiteiten op het terrein van de representatieve democratie (De Stemwijzer is een bekend product), maar daarnaast ook uitstapjes naar het thema burgerparticipatie. De Wegwijsdagen bieden bijvoorbeeld voor scholen een kans om ideeën te ontwikkelen voor maatschappelijke initiatieven binnen hun gemeente. IPP deed ook als consultant mee aan begeleiding van een van de proeftuinen 'In Actie met Burgers!' Ook komt hieronder nog de monitor burgerparticipatie aan de orde. De definitieve huisvesting van ProDemos was nog een los eindje, maar daarover is kort na de start besloten.

*Vragen m.b.t. de resultaten (en/of de kosten/baten analyse) van het beleid:*

## **2.8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?**

### *Burgerparticipatie*

In de BZK-begroting en in het Actieprogramma Burgerparticipatie van 2009 is een poging ondernomen om het effect van het beleid in een operationele SMART-doelstelling onder woorden te brengen, namelijk het aantal gemeenten dat daadwerkelijk actief bezig is met de professionalisering van burgerparticipatie. De bijbehorende streefcijfers zijn: "circa 40 voorhoedegemeenten wisselen regelmatig leerervaringen uit over omgaan met burgerinitiatieven", streefdoelen voor 2011: "ervaringen en lessen van IAMB! Zijn bekend bij 300 gemeenten en worden door 200 daadwerkelijk gebruikt". "Er is een bestuurdersnetwerk met ten minste 25 lokale bestuurders die elkaar ontmoeten en

---

<sup>11</sup> Bouwstenen van burgerschap, Bureau Veldkamp, Amsterdam nov. 2009, p.44

<sup>12</sup> Deugden en goed burgerschap ISW. Groningen. Januari 2010. Uitgave: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

*inspireren". "Binnen de VNG wordt structureel en actief aandacht besteed aan burgerparticipatie en leerprocessen binnen gemeenten".*

Behalve het formuleren van dergelijke streefcijfers is echter verzuimd een bijbehorend monitorinstrument in te richten om de stand daadwerkelijk bij te houden. Het inrichten van een landelijk dekkend kostbaar meetinstrument had misschien ook niet van een doelmatige inzet van publieke middelen getuigd, maar dien ten gevolge is niet vast te stellen in hoeverre deze targets zijn gehaald. De laatste taakstelling betreffende de inzet van de VNG is tot dusverre gerealiseerd dankzij permanente subsidietoekenning van BZK voor het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Een bestuurdersnetwerk rond dit thema bestaat niet, hoogstens op het niveau van gemeentesecretarissen. De andere genoemde streefcijfers lijken hoog geschat. Maar de vraag is ook of dit soort professionele drukte alleen zaligmakend is voor de resultaten van de inzet van BZK. Uiteindelijk gaat het erom of de bestuurspraktijk er beter van wordt. Daarover gaat de rest van deze paragraaf.

Is er werkelijk iets veranderd in de relatie tussen raad, college en samenleving of zijn er tekenen dat die verandering staat te gebeuren? In deze paragraaf wordt geput uit de volgende zeer schaarse bronnen die enigszins maatgevend genoemd kunnen worden voor de huidige praktijk van de Nederlandse gemeenten op het terrein van burgerparticipatie: het rapport van De Nationale Ombudsman (2009), twee onderzoeken van het Instituut voor Publiek en Politiek (Dinjens 2010, Ministerie BZK 2010, IPP 2010) en een ledenenquête van de VNG (2009). Daarnaast kan een analyse van Nederlandse topexperts worden gebruikt die als een vorm van Delphi-methode kan worden beschouwd om de state of the art op dit gebied te leren kennen (Hofman c.s., nog niet gepubliceerd). Ten slotte biedt het onderzoekje dat bureau De Beuk in opdracht van BZK heeft uitgevoerd een aanwijzing over de rol van de raad (Beuk, 2010). Dit laatste rapport richt zich overigens meer op de voorhoede dan op de grootste gemene deler in gemeenteland.

Naar aanleiding van de slotconferentie van het programma 'In Actie met Burgers' op 16 december 2009, leek het de VNG aardig om een paar extra enquêtevragen toe te voegen aan haar periodieke ledenpeiling. De uitkomst was misschien minder aardig, want het openhartige antwoord van meer dan 70% van de respondenten biedt een kijkje in het binnenste van het lokaal bestuur<sup>13</sup>. Waarom doen zij burgerparticipatie? Draagvlakvergroting (verkopen van beleid) is het eerlijkste antwoord. Wat had het antwoord moeten zijn? Kwaliteit van de besluitvorming en intrinsieke waarde van burgerverantwoordelijkheid. Lichtpuntje is dat de gemeenten de norm (het 'juiste' antwoord) ook kennen.

Een volgend minder vrolijk stemmend beeld wordt aangedragen door het rapport van de Nationale Ombudsman "We gooien het de inspraak in" (Nationale Ombudsman 2009). De Ombudsman baseert zich hierbij op binnengekomen meldingen en klachten, waartoe ook de

---

<sup>13</sup> de VNG heeft intussen het desbetreffende persbericht (16-12-2009) van haar website verwijderd. Nog slechts één bron herinnert hieraan, getuige de woorden van de hoofddirecteur R. Pans in zijn commentaar in VNG-magazine 2009, nr 29/30:

"Deze week werden de resultaten bekend van een ledenpeiling over burgerparticipatie. De helft van de gemeenten blijkt een formeel vastgesteld burgerparticipatiebeleid te hebben. Men vindt dat de gemeente te weinig doet aan burgerparticipatie en dat daarover in het beleidsprogramma voor de komende vier jaar aandacht moet komen. Opvallende uitkomst is het oordeel dat burgerparticipatie op dit moment vooral wordt ingezet om het draagvlak voor gemeentelijk beleid te vergroten, terwijl een aantal respondenten terecht vindt dat het juist zou moeten gaan om de bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Hieruit blijkt maar weer dat lokale bestuurders heel goed weten dat je de kloof tussen burger en bestuur eerder verkleint door meer burger dan door meer overheid. Die wetenschap omzetten in actie is de grote opgave voor de komende tijd."

meldingen op een speciaal hiertoe geopend meldpunt op de website en een inventarisatie onder lokale ombudsvoorzieningen worden gerekend. De ombudsman constateert na onderzoek dat gemeenten "nogal eens met hun rug naar de burger staan als het gaat om burgerparticipatie". Daarom heeft de Nationale Ombudsman uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie vastgelegd in tien spelregels voor gemeenten die toepasbaar zijn op de dagelijkse praktijk. Daarbij roept de ombudsman gemeenten op de inbreng van burgers serieus te nemen en bij het nemen van beslissingen te profiteren van de kennis en creativiteit van hun burgers. Bijzonder aan het onderzoek van de Nationale ombudsman is dat het burgerparticipatie belicht vanuit het perspectief van de burger. Als men de tien spelregels en 8 ergernissen van het rapport op zich laat inwerken, kunnen ze allemaal worden herleid tot kortsluiting tussen de as burger-bestuur en de as bestuur-politiek. De driehoek tussen deze drie punten zou gesloten moeten worden, is de boodschap van de Nationale Ombudsman, kort samengevat.

Het Instituut voor Publiek en Politiek enquêteerde de gemeenten begin 2010 over de stand van zaken ten aanzien van verschillende instrumenten (Dinjens 2010, Ministerie BZK 2010). Alle respondenten organiseerden wel een of andere vorm van inspraakavonden of themabijeenkomsten. Opmerkelijk was dat het benutten van een internetpanel voor digitale interactie daar sterk bij achterbleef (minder dan 25%). Op de participatieladder bleven de meeste gemeenten steken bij een adviserende rol van burgers (voor zover alle burgers in principe waren uitgenodigd was bij 31% coproductie en 9% meebeslissen de hoogst voorkomende vorm van participatie; bij specifiek uitgenodigde participanten waren die percentages nog lager). Verdere uitkomsten van deze enquête zijn: Iets minder dan de helft van de gemeenten uit het onderzoek (45,5%) heeft een participatienota. De gemeenteraad heeft nog vaak een onduidelijke rol bij burgerparticipatie. Over de rolverdeling tussen college en raad wat betreft burgerparticipatie worden dan ook nauwelijks afspraken gemaakt. Ruim 46% van de gemeenten uit het onderzoek werkt met een vorm van dorps- of wijkbudgetten. 23% van de gemeenten geeft aan dat ze voor informele burgerinitiatieven (nog) geen speciale voorzieningen hebben. 40,7% van de gemeenten heeft ambtenaren specifiek aangesteld om zich met burgerparticipatie bezig te houden. Daarnaast zijn er ook gemeenten waarbij alle beleidsmedewerkers activiteiten verrichten op dit terrein. 48% van de gemeenten onderneemt (nog) geen speciale activiteiten om moeilijk bereikbare doelgroepen tot participatie te stimuleren. Processen van burgerparticipatie worden weinig geëvalueerd door gemeenten.

Uit een *quick scan* van het IPP van de coalitieakkoorden die na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 zijn gesloten (IPP 2010) blijkt er voor (het stimuleren van) burgerparticipatie bij de helft van de gemeenten specifieke aandacht te bestaan. Wijkgericht werken en wijkbudgetten blijven de belangrijkste instrumenten om samen met de inwoners vorm te geven aan leefbaarheid. Over de mogelijkheid om op de participatiebudgetten te bezuinigen zwijgen alle coalitieakkoorden. Wel wordt vaak de hoop uitgesproken dat bezuinigingen mogelijk zijn als meer wordt overgelaten aan de verantwoordelijkheid en de zelfwerkzaamheid van de burgers.

Uit al deze gegevens is nog niet veel op te maken over veranderende patronen binnen gemeenteland. Het glas is half vol of half leeg. Ja, men is er mee bezig. Nee, indrukwekkende vorderingen zijn er niet uit op te maken. Die indruk wordt versterkt door de analyse van een viertal topdeskundigen op dit terrein (Joop Hofman, Kees LeBlansch, Igno Pröpper en Jornt van Zuylen), die desgevraagd hun eigen waarnemingen over de ontwikkelingen van de laatste 15 jaar op het terrein van burgerparticipatie weergaven. Zij

baseerden zich daarbij ten dele op hun eigen brede adviespraktijk en op hun ervaringen als begeleiders tijdens "In Actie met Burgers!". Hun overheersende beeld is dat de gemeenten nog steeds worstelen met dezelfde problemen die al vanaf het begin de nieuwe trend van burgerparticipatie begeleiden: het toe te passen instrumentarium en de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie. Van de 84 voor IAMB! ingediende experimenten betroffen er 58 de inzet van een nieuwe participatiewerkwijze of –instrument (meer dan tweederde). De vraag naar het instrumentarium wordt naar de indruk van de vier deskundigen beantwoord door een opeenstapeling van steeds meer instrumenten en methoden, zonder dat een doorbraak op het terrein van de kwaliteit van burgerparticipatie plaatsvindt. En dan moeten de bijdragen van andere ministeries en instellingen buiten BZK hier nog bijkomen (volgende paragraaf)De gereedschapskist wordt al maar voller, maar de hantering ervan wordt niet navenant professioneler. Het is ook hun indruk dat de toepassing van e-participatie met behulp van nieuwe media achterblijft bij de verwachtingen. Daar is vreemd genoeg eigenlijk weinig gebeurd de laatste 10 jaar. Ook de proeftuinen hebben niet echt nader zicht geleverd op de omstandigheden waaronder bepaalde werkvormen in het bijzonder goed inzetbaar zijn.. Een uitzondering lijkt het bewoners- of wijkbudget te zijn, dat wel al bredere en meer gerichte toepassing vindt (Tonkens en Kroese, 2009). Deze waarnemingen zouden kunnen worden uitgelegd als ondersteuning van de stelling dat er sprake is van stilstand aan het front van de burgerparticipatie in de lokale democratie. De aangehaalde deskundigen zien daartegenover echter ook lichtpuntjes: de veelheid van werkvormen en toepassingen alsmede de brede erkenning dat het maatwerk is en dat een ei van Columbus niet bestaat, typeren zij als vooruitgang. Ook zien zij een ontluikende professionalisering ontkiemen door veel leergierigheid en behoefte aan intervisie tussen soortgenoten die allemaal worstelen met dezelfde dilemma's. Weinig ontwaren deze experts nog een gepaste bescheidenheid van gemeentelijke overheden over datgene wat het lokaal bestuur vermag. Veel initiatieven komen in feite van buiten de overheid (maatschappelijke organisaties, bedrijven, individuele burgers met een ideaal). De bijdrage van de gemeente is vaker tegenwerken met regeltjes en bestaand beleid dan dat zij de energie van buiten voor de publieke zaak verwelkomen en ondersteunen. De inzet van BZK heeft in ieder geval (nog) geen doorbraak teweeg gebracht, maar kwaad hebben de inspanningen niet gedaan.

Onmiskenbaar beantwoordt de beweging die BZK binnen het onderwerp burgerparticipatie heeft gemaakt aan een actuele behoefte in het veld. Al ver voor de komst van het huidige kabinet was in het beleid het accent verschoven van inspraak en publieksconsultatie naar het faciliteren van de zelfwerkzaamheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Daarbij werd de urgentie aangewakkerd als gevolg van de ingrijpende bezuinigingen na de financiële crisis van 2008 en van de her en der optredende bevolkingskrimp. Zie de publicatie van het boek "Help! een burgerinitiatief" in 2008 en het actieprogramma van 2009. Blijkens de vrijwel dagelijkse stroom publicaties in de media over succesvolle burgerinitiatieven en over de moeilijkheden die dat voor overheden en professionele instellingen oproept, is het plaatsen van het onderwerp op de publieke agenda zeker gelukt. Ook zijn er tekenen dat de Haagse politiek dit thema begint op te pakken (de Regeringsverklaring van het kabinet-Rutte begint en eindigt met 'de kracht in de samenleving'). Naar verwachting zal het aangekondigde agendaproces in de komende jaren veel extra aandacht in politiek en bestuurlijk Nederland genereren. Ook het vorm krijgen van een zichzelf bedruipende beweging of netwerk van professionele en geïnteresseerde betrokkenen duurt langer dan gewenst. Inmiddels is een onorthodoxe opdracht verleend aan het adviseursnetwerk

2Participate die ertoe moet leiden dat in de loop van 2013 een dergelijke beweging duurzaam functioneert.

### *Burgerschapsbevordering*

De uitkomsten van het proces van het Handvest en de instelling van het Huis voor de democratie en rechtsstaat zijn op zichzelf niet spectaculair, maar passen uiteindelijk helemaal in het ambitieniveau zoals de overheid die gaandeweg als passend is gaan zien om burgerschap te kweken. Namelijk niet rechtstreeks, maar hoogstens via het scheppen van de voorwaarden voor maatschappelijk debat over waarden van burgerschap. De plannen van Prodemos doen verwachten dat daar een merkbare impact van zal uitgaan op de betrokkenheid van (jonge) burgers van Nederland met democratische waarden.

De communicatie rondom burgerschapsbevordering heeft stellig het nodige enthousiasme gegenereerd (getuige de uitkomsten van het rapport Veldkamp), al is er door de mediadiscussie over de eventuele paternalistische neiging van het kabinet ook afbreuk gedaan aan de vertrouwensband tussen overheid en burgers. De veelvuldig geslaakte kreet "kijk naar je eige" spreekt in dit verband boekdelen, in weerwil van alle prudentie die het ministerie bij de communicatie over het Handvest in acht heeft genomen. Een voorbeeldje van een poging om indirect iets aan het rollen te krijgen was het organiseren van een prijsvraag onder studenten aan de Nederlandse ICT-opleidingen. Het ging om het ontwerpen van een computerspel (serious game) voor jonge kinderen waardoor democratische waarden ervaren kunnen worden. Uit signalen van deskundigen was de minister duidelijk geworden dat jongeren met games bereikt kunnen worden en dat er wat betreft content een lacune bestaat in de leeftijdsgroep voor 8 – 12 jaar. De prijs voor het winnend ontwerp bestond uit € 5000.- en een kans om bij de realisatie te worden betrokken. De auteursrechten zijn overgedragen aan Prodemos.

## **2.9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?**

### *Burgerparticipatie*

De belangrijkste impulsen op het terrein van burgerparticipatie gingen in de onderzoeksperiode uit van andere ministeries dan BZK. Hier zijn memorabel:

- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)/Wonen, Wijken en Integratie (WWI). De impuls van het kabinet Balkenende IV in de richting van de zogeheten Krachtwijken ging gepaard met een grote inspanning om de bewoners aldaar te mobiliseren in betrokkenheid en zelfwerkzaamheid. Aparte budgetten (totaal 95 mln.) werden gereserveerd voor rechtstreekse toekenning aan bewonersinitiatieven via vouchers en wijkbudgetten. Deze inspanningen zijn in 2011 geëvalueerd en bleken uit oogpunt van includeren van verschillende groepen, kwaliteit en doelmatigheid van de bestedingen goed te scoren<sup>14</sup>. Daarnaast werden ook met de desbetreffende gemeenten leerkringen opgezet, waarin de aanpak van burgerparticipatie centraal stond.
- Volksgezondheid Welzijn en Sport: Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Deze wet is in 2007 van kracht geworden met de gemeenten als belangrijkste uitvoerende partners. De twee belangrijkste maatschappelijke doelstellingen van de WMO zijn
  - Bevorderen van de maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid van burgers en

---

<sup>14</sup> Tonkens, E. en I. Verhoeven (2011), *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam



- het bevorderen van de sociale samenhang en actief burgerschap.

Deze doelstellingen zijn in de praktijk vooral gericht op het scheppen van mogelijkheden voor mensen met een handicap om zich staande te houden als volwaardig lid van de samenleving. Maar daarnaast is de opgave voor de gemeenten om daarbij zoveel mogelijk beroep te doen op mantelzorg etc. uit het netwerk van betrokkenen. De eerste twee jaren van het functioneren van de wet zijn geëvalueerd door het SCP<sup>15</sup>. Sinds het landelijke WMO-congres van september 2009 wordt gesproken over Welzijn Nieuwe Stijl in de WMO, waarmee het eigen-kracht-principe meer nadruk krijgt. Eigenlijk betekent dit de heruitvinding van het opbouwwerk. Volgens sommigen is bij Welzijn Nieuwe Stijl nog teveel de focus gericht op de rol van de professional die mensen vraagt naar hun wensen<sup>16</sup>. Ook in de jeugdzorg en de reïntegratie in de arbeidsmarkt wordt dit principe, waarbij het netwerk van betrokkene als eerste bij het oplossen van problemen wordt ingeschakeld steeds meer toegepast<sup>17</sup>.

- **Inspraakpunt, Centrum voor Publieksparticipatie Verkeer en Waterstaat (V&W).** Al in de jaren 90 was het ministerie van V&W actief op het terrein van interactieve beleidsvorming, omdat bleek dat de implementatie van grote projecten vereiste goed om te gaan met hindermacht vanuit de samenleving: procesmanagement. Projecten als Infralab, Wegverlichting, Adviesunit Resultaatgericht beleid gingen vooraf aan het Inspraakpunt bij Rijkswaterstaat. Later is dit Inspraakpunt omgedoopt tot Centrum voor Publieksparticipatie, dat in 2009 zijn opdracht ontleende aan de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Elverding. Hierin werd voor de hele overheid de betrokkenheid van belanghebbenden in de vroege planvorming tot standaard verheven (Inspraak-nieuwe-stijl): Code Publieksparticipatie Sneller en Beter<sup>18</sup>. Staatssecretaris Bijleveld was voor haar benoeming als staatssecretaris lid van de Raad van Toezicht van het Inspraakpunt. Vanuit die achtergrond gaf zij na een afscheidsgesprek met de mensen van het Inspraakpunt opdracht om in kaart te brengen welke groepen en netwerken binnen de rijksoverheid actief waren op het terrein van burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming (bij VROM bijvoorbeeld programma Beleid met Burgers). Dit vanuit de gedachte dat het van nature op de weg van BZK zou liggen om deze verwante eenheden te verbinden voor kennisuitwisseling en afstemming. Inderdaad zijn enkele bijeenkomsten georganiseerd. Na enige jaren is er nog een Linked-In groep Burgerparticipatie|Rijk over, die door het Centrum voor publieksparticipatie wordt gevoed.
- **Ondersteuningsstructuur voor Maatschappelijke Initiatieven.** Door de SG van het ministerie van VROM, Hans van der Vlist, is in 2008 een project gestart om initiatieven vanuit de samenleving binnen de ministeries positief te ontvangen. Idee V&W, Idee VROM en Koplopersloket EZ waren voertuigen hiervoor via internet. Daarnaast werkten 6 ministeries, waaronder BZK samen om ook in de back-office van overheden voorwaarden te creëren voor een constructieve ontvangst van maatschappelijke initiatieven die samenwerking zoeken met de overheid. Op 30 oktober 2009 werd in overleg met de 6 DG's besloten de coördinatie van een deel van de activiteiten, gericht op het lokaal bestuur, over te dragen aan BZK, waartoe de deelnemende ministeries gedurende 2 jaar middelen overdroegen aan BZK, in totaal 83.300 euro per jaar. De besteding van deze

---

<sup>15</sup> Klerk, Mirjam de, Rob Gilising, Joost Timmermans, red. (2010), *Op weg met de Wmo; Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*, SCP, Den Haag.

<sup>16</sup> Zie Boer, Nico de en Jos van der Lans, *Burgerkracht* (2010), essay ten behoeve van de Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling, Den Haag

<sup>17</sup> Zie [www.eigen-kracht.nl](http://www.eigen-kracht.nl)

<sup>18</sup> Zie TK 2009-2010, 29385, nr 46.

middelen is door cluster Democratie en Burgerschap naar deze groep verantwoord. In 2011 is het project beëindigd. BZK heeft de restanten overgenomen in de vorm van het organiseren van een gezamenlijk Initiatievenloket voor de rijksoverheid ("Doe mee" op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)) en activiteiten die binnen de rijksoverheid moeten leiden tot meer gebruikmaken van 'gevraagd initiatief' en crowdsourcing (benutten van de expertise in de samenleving voor maatschappelijke vraagstukken).

De genoemde instrumenten en projecten hadden overwegend positieve uitstralingseffecten op de inspanningen van BZK, omdat ze gelijk gericht waren. De laatste twee vertoonden synergie dankzij nauwe samenwerking, de eerste twee liepen parallel. WWI en WMO hadden een eigen werkdomein. De WMO doordat men zich hier richtte op één bepaalde sector, het welzijnswerk inclusief de zorg voor gehandicapten. Vrijwilligerswerk, maatschappelijke initiatief en mantelzorg zijn goed te onderscheiden van politieke en maatschappelijke participatie van burgers ten behoeve van de publieke zaak. De WMO scheidt voor bepaalde groepen de voorwaarden voor participatie, terwijl BZK meer is gericht op de participatie zelf. Voor gemeenten is echter de boodschap van beiden overeenkomstig, namelijk 'stel je in op de bijdrage van actieve burgers'. Maar dan nog richt VWS zich op één bepaalde sector binnen het gemeentelijk beleid. WWI als onderdeel van VROM verschilt van BZK doordat men zich richtte op bepaalde (aandachts)wijken en omdat het instrumentarium met omvangrijke wijkbudgetten sterk afweek van de agenderende aanpak van BZK. In het aanbod van leerkringen en bijeenkomsten voor professionals (BZK, WWI, Nicis, Movisie) kon nog wel eens overlap insluipen.

#### *Burgerschapsbevordering*

Hier kan vooral Onderwijs worden genoemd. Sinds 2006 maakt burgerschap deel uit van het verplicht curriculum in het primair en voortgezet onderwijs. Met de Stichting Leerplanontwikkeling en de Inspectie is bij de voorbereiding van het Handvest verantwoordelijk burgerschap overleg geweest over de invulling van het begrip burgerschap in het curriculum. Het spreekt vanzelf dat Prodemos door deze ontwikkeling in onderwijsland de wind in de zeilen heeft gekregen voor het ontwikkelen van zijn educatief programma.

Tegelijkertijd is binnen het kabinet Balkenende IV een ware hausse ontwikkeld van projecten rondom sociale cohesie, respect etc. Hieronder volgt een bloemlezing:

In algemene zin is de minister van Justitie doende geweest te onderzoeken wat effectief is om het draagvlak voor de kernwaarden van de rechtsstaat te versterken. Hierover heeft de maatschappelijke commissie 'Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat' op 13 februari 2008 advies uitgebracht aan de ministers van Justitie en BZK, waarover vervolgens een kabinetsreactie is geformuleerd.

Polarisatie en Radicalisme was een thema dat aanleiding gaf tot veiligheidsprojecten. In reactie op de motie-Cörüz (CDA)<sup>19</sup> is een project gestart met activiteiten op lokaal niveau. Hij vroeg om dit onderwerp niet alleen als bedreiging te benaderen, maar ook het besef van de positieve kanten van de democratische rechtsstaat te bevorderen onder de doelgroepen, Ter begeleiding hiervan is het kenniscentrum Nuansa binnen DG-Veiligheid opgericht. Ook is onder meer een "Handreiking weerwoord" uitgebracht. Het doel van de Handreiking weerwoord is om professionals uit politie, justitie, onderwijs en jeugdwerk praktische

---

<sup>19</sup> TK 2007-2008 29 754, nr. 118 en kabinetsreactie TK 2008-2009, 29 754 nr. 144

handvatten te geven. Hiermee kunnen zij op basis van democratische waarden een weerwoord bieden aan radicale uitingen. De handreiking is enerzijds inhoudelijk (democratische tegenargumenten) en anderzijds gericht op bevordering van reflectie bij jongeren.

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid heeft een Handreiking Gedragscodes voor buurt, vrijetijdsbesteding, sportvereniging en school ontwikkeld. In 2008 hebben pilotprojecten gelopen op scholen en in buurten.

In de sfeer van bewustwording proberen justitiële instellingen (DJI, Raad voor de rechtspraak, OM) burgers meer te laten zien wat zij doen en waarom. Denk aan open dagen van DJI en rechtbanken, informatieve en interactieve websites, schoolklasbezoek aan rechtbanken, motiveringsverbetering van vonnissen, etc.

Met de Herdenking van de gevallen en de bevrijding als aanknopingspunt worden bijeenkomsten en debatten georganiseerd over thema's als vrijheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het comité 4 en 5 Mei wordt gesubsidieerd vanuit BZK en VWS.

De introductie van één logo voor de hele rijksoverheid bood wederom een aanleiding voor bezinning binnen de rijksoverheid. De zogeheten grondtoon van alle communicatie vanuit de rijksoverheid moet uiting geven aan een consistent beeld over de rol van de rijksoverheid in de hedendaagse samenleving en de belangrijkste waarden uitstralen die we willen bevorderen.

De integratienota van de minister van WWI uit het kabinet Balkenende IV gaf veel aandacht aan burgerschap als voorwaarde voor een goede maatschappelijke inbedding van nieuwkomers. Er werden samenwerkingsprojecten en debatten georganiseerd tussen migranten en autochtonen;

Ook is in deze kabinetsperiode werk gemaakt van het inburgeringsexamen voor nieuwkomers en van de toetreding tot het Nederlanderschap. WWI wilde deze doelgroepgerichte activiteiten graag verbinden met het bredere project Handvest, waardoor duidelijk zou worden dat burgerschapswaarden voor alle Nederlanders gelden. Omgekeerd zien bood deze samenwerking een kans om moeilijk bereikbare doelgroepen te betrekken bij het Handvest. Maar uiteindelijk is het dus niet zover gekomen.

Er is ten slotte inhoudelijke relatie met de kabinetsreactie op het WRR-rapport 'Identificatie met Nederland' en met de kabinetsreactie geformuleerd n.a.v. het rapport van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) van de Raad van Europa.

## **2.10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?**

De feitelijk bestede middelen voor het onderwerp van de doorlichting zijn in onderstaande tabel samengevat.

Tabel omvang ingezette financiële middelen

**Financieel beslag burgerschap/burgerparticipatie 2008-2011 (x €1000)**

	2008		2009		2010		2011	
	begroot	gerealiseerd	begroot	gerealiseerd	begroot	gerealiseerd	begroot	gerealiseerd
Huis voor de Democratie								
<i>Subsidie</i>	885	882	1630	1620	1113	1084	4521	4502
<i>Materieel</i>	105	34	1200	808	782	762	2	2
Financiering politieke partijen (subsidie)	15732	15690	15834	15732	16263	16054	15207	15217
In Actie met Burgers, Actieprogramma Burgerpart. Ondersteuning Mts Initiatieve	-	175	-	? 1000 83	-	160 500 83		41
Handvest Burgerschap	75	0	-	85	-	8		0

\*) Deze posten vallen buiten de beleidsdoorlichting, maar maken deel uit van artikel 31.2

Zoals uit de tabel valt op te maken is bij de relevante posten nauwelijks sprake van ordelijke budgetramingen.

Typerend voor de agenderende fase van deze onderwerpen, die bovendien sterk in de politieke belangstelling stonden, is de manier waarop hiervoor begrotingsmiddelen zijn gevonden. In belangrijke mate is dat niet volgens de reguliere planning- en controlcyclus, maar adhoc geregeld. Genoemd is al het amendement van Anker en de motie-Schinkelshoek c.s. vanuit de Tweede Kamer en de afspraak van de 6 DG's in 2009. De hoogte van het bedrag uit het genoemde amendement was gelijk aan het bedrag dat vrijviel door het schrappen van het burgemeestersreferendum. De middelen die nodig waren voor het Handvest Burgerschap zijn steeds via kasschuifbewegingen gevonden (onderuitputting andere posten). De onderbouwing werd meestal gevonden in de politieke wenselijkheid van het moment.

Pas na 2009 zijn voor 2010 en 2011 planmatig middelen geraamd die nodig waren voor de in het Actieprogramma Burgerparticipatie c.a. genoemde activiteiten. Ook in de laatste periode, waarbij de draai wordt gemaakt naar het benutten van de kracht in de samenleving, is het weer vooral de politieke agenda die opeens een impuls kan opleveren voor een sterk verhoogd activiteitsniveau gericht op een offensieve aanpak van vernieuwing in de faciliterende overheid.

### 3. Conclusie, reflectie

“Bevorderen van burgerparticipatie” was de doelstelling van het hier doorgelichte beleid. Voor BZK was het logische aanknopingspunt vooral de inspanningen van gemeenten om dit thema professioneler en vertrouwenwekkender aan te pakken. Daar lag de natuurlijke ingang voor BZK, veel meer dan de rechtstreekse lijn met de burgers. Waar die laatste verbinding werd gelegd, met name via een Handvest voor verantwoordelijk burgerschap, rezen al gauw misverstanden over de rol van de overheid bij het aanspreken van haar burgers. Dat heeft ook enigermate averechts gewerkt. Alles overziende kan worden geconcludeerd dat BZK alert heeft ingespeeld op kansen en mogelijkheden die door de politieke context op nationaal en lokaal niveau werden geboden. De aandacht is in de korte periode gericht op zeer verschillende aspecten van burgerschap zoals die langskwamen: burgerparticipatie en responsieve overheid, burgerschap in de brede zin van het woord, waarden en normen in de Nederlandse samenleving en laatstelijk actief burgerschap, zelforganisatie en overheidsparticipatie. Over de inzet van de middelen (ca 4 fte en € 2 mln) kan op basis van de beperkte beschikbare aanwijzingen toch wel worden gezegd dat deze niet ondoelmatig is geweest.

Het onderwerp bevindt zich voor het grootste deel in een agenderende fase van beleidsontwikkeling. De inspanningen richten zich overwegend op pioniers, die energie hebben om mee te bewegen. Veel aandacht bleef gericht op de koplopergemeenten. Zelfs het benchmarkinstrument lijkt tot dusverre alleen een kleine groep voorhoedegemeenten te bereiken.

Er is nauwelijks sprake van sturende interventies en regelgeving. Er was sprake van netwerksturing in optima forma om het mooi te zeggen, of minder positief: trial and error, dat van toevallige gelegenheden gebruik maakte. NSOB plakt hier de deftige term rizomatische sturing op.

Wellicht is de output van beleid goed geweest doordat BZK erin slaagde hefboomwerking te genereren bij vele partners in het land (VNG, netwerk van professionals, koplopergemeenten). Dit heeft ook wel degelijk erkenning gevonden, wat bijvoorbeeld blijkt uit de publicatie van Movisie over Actief Burgerschap, waar in de historische inleiding BZK voortdurend wordt genoemd als motor achter de recente ontwikkelingen op dit terrein ((J.W. v.d. Maat en C. Veldhuizen, 2011)

Hier staat tegenover dat de materie weerbarstig is. Ook op onderwerpen waar al jaren, zo niet decennia aan gewerkt wordt, is de vooruitgang beperkt merkbaar. Natuurlijke reflexen van politici, bestuurders en professionals zijn veelal anders gericht. Niet luisteren, maar zenden. Niet overlaten, maar met goede bedoelingen ingrijpen, niet faciliteren maar zelf optreden, niet vertrouwen maar moraliseren. De ontwikkelingen bij de pioniers zijn bemoedigend en echt vernieuwend. Maar als de grote peloton van gemeenten etc. wordt beschouwd zit er niet echt veel schot in.

Op dit moment is er vooruitzicht op een reële behoefte aan het beantwoorden van talrijke vragen vanuit overheden die moeten veranderen (bezuinigingen, krimp, politiek tij). Te voorzien is dat binnen niet te lange tijd Binnenlandse Zaken niet alleen meer op het enthousiasme van enkele welwillende pioniers hoeft te rekenen, maar dat in de grote delen van het openbaar bestuur de noodzaak om de burgers serieus te nemen gevoeld zal worden. Dan kan het beleid zich er op toeleggen als volwaardige partner de kracht van de betrokken samenleving te ondersteunen.

#### **4. Overzicht van gebruikte informatie**

Bureau KLB, Leren met en van 'In Actie met Burgers!' Eindrapportage evaluatie IAMB! Den Haag, 2010

Bureau Veldkamp, Hoe regelen we de ongeschreven regels? De organisatie van een dialoog over burgerschap, Amsterdam, 2008

IPP-monitor burgerparticipatie 2010, Amsterdam, 2010

IPP, Burgerparticipatie in Nederlandse Gemeenten, Quick scan Coalitieakkoorden 2010-2014, Amsterdam, 2010

Maat, Jan Willem van der en Chris Veldhuizen, Actief Burgerschap, een overzicht van interventies, Movisie, Utrecht, 2011;

Peeters, Rik, Martin Schultz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Beweging bestendigen, over de dynamica van overheidssturing in het rizoom, NSOB, Den Haag, 2011

Pröpper, Igno, Joop Hofman, Hein Albeda, Kees Leblanch, Verder met lokale burgerparticipatie na IAMB!, ontwikkeling of stilstand?, 2010, niet gepubliceerd

Samenwerken, Samen leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, Den Haag, juni 2007

Schrijver Jan en Jornt van Zuylen, Hoezo Kloof? De worsteling van Binnenlandse Zaken met de burger, in: I. Verhoeven en M. Ham (red), Brave Burgers Gezocht, Jaarboek TSS 2010, Van Gennep, Amsterdam, 2010;

Toespraak staatssecretaris Bijleveld (BZK) Festival In actie met burgers! Arnhem, 16 december 2009;

Tonkens, E.H. en D. Kroes, Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend? Evaluatie van de eerste fase van de extra budgetten voor bewonersinitiatieven ('voucherregeling'), februari - oktober 2009, ASSR UvA, Amsterdam, 2009.