

Vergaderjaar 2011–2012

29 614

Grondrechten in een pluriforme samenleving

Nr. 33

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2012

De Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid heeft op 22 mei 2012 haar rapport «Vertrouwen in Burgers» aangeboden aan het kabinet. Hierbij bied ik u namens het kabinet de kabinetsreactie op dit rapport aan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

Concept kabinetsreactie WRR rapport Vertrouwen in burgers

Inleiding

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het WRR rapport «Vertrouwen in burgers» en dankt de WRR voor haar analyse en aanbevelingen. Het kabinet herkent zich in de brede definitie van het speelveld van burgerbetrokkenheid: het is niet alleen een zaak die de overheid aangaat, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor overheid en samenleving. In die zin zijn de aanbevelingen en constatering partij politiek overstijgend en meer gericht op het veranderen van een «mindset» dan louter concrete aanbevelingen om wet- en regelgeving aan te scherpen. Het kabinet hecht er dan ook aan een eerste reactie op het rapport te geven om het belang en urgentie van de thema's die de WRR aansnijdt te benadrukken. Het nut en de noodzaak van meer ruimte voor maatschappelijk initiatief is voor het kabinet evident, juist omdat mensen zelf meer regie willen en kunnen nemen en omdat de resultaten vaak beter zijn en de overheid compacter moet worden. Dit zal ook de tevredenheid van burgers over hun overheid doen toenemen. Uiteraard is het aan het nieuwe kabinet om meer gedetailleerd op in te gaan op het gehele rapport en de aanbevelingen.

In deze reactie zal met name worden ingegaan op de rol van de rijksoverheid in de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving die onze tijd kenmerkt. Dit in aansluiting op de centrale vraag van het rapport: Hoe kunnen beleidsmakers¹ burgers beter betrekken? Maatschappelijk vertrouwen en maatschappelijk initiatief zijn daarbij in deze reactie kernbegrippen. Uiteindelijke doelstelling is al lerende en doende een nieuwe taakverdeling en werkwijze te vinden tussen samenleving en overheid.

WRR Rapport «Vertrouwen in burgers»

De WRR heeft haar betoog bottom-up opgebouwd rondom voorbeelden uit de praktijk en heeft op basis hiervan de verdieping gezocht. De titel «Vertrouwen in burgers» geeft daarbij ook aan dat de houding vanuit de overheid richting burgers centraal staat. Vanuit dit vertrouwen kan de overheid in partnerschap met de samenleving zaken oppakken of juist aan de samenleving overlaten. De voorbeelden die de WRR noemt, laten zien dat op een andere manier werken kan, en dat dit vaak ook tot betere resultaten leidt. De WRR noemt bijvoorbeeld een situatie waarbij de leden van de supportersvereniging van ADO samen met de club nieuwe stoeltjes voor het stadion hebben uitgezocht én deze samen hebben geplaatst. Deze stoeltjes blijven tijdens wedstrijden wél heel. De WRR noemt dit voorbeeld in relatie tot het belang van «mentaal eigenaarschap». In de kern zijn collectieve voorzieningen niet van de overheid maar van de samenleving.

De WRR meent dat er redenen zijn tot fundamentele en acute zorg over de relatie tussen burger en overheid; te grote groepen mensen herkennen zich onvoldoende in «hun» politiek. Dit is een sluipend vraagstuk; de kloof tussen het wenselijke en feitelijke vertrouwen wordt steeds groter. De urgentie hiervan wordt volgens de WRR onderschat. In dit verband spreekt de Raad van een maatschappelijk onbehagen dat gepaard gaat met een concentratie van onvrede en passiviteit bij verschillende groepen burgers. De oorzaken van dit onbehagen worden gezocht in de complexer wordende samenleving die zowel burgers als beleidsmakers voortdurend voor nieuwe uitdagingen stelt. De kern van het advies is dat we als samenleving – overheid en burgers – met open vizier en in partnerschap naar nieuwe onderlinge verhoudingen moeten zoeken.

¹ De WRR hanteert een brede definitie van het begrip «beleidsmakers»; zowel ambtenaren als politici worden tot de groep beleidsmakers gerekend.

Maar het WRR-rapport luidt niet alleen de noodklok, het schetst eveneens een hoopvol beeld van de maatschappelijke vitaliteit en creativiteit in ons land. Het is van belang ons hierbij te realiseren dat maatschappelijke initiatieven anders georganiseerd zijn dan 50 jaar geleden; meer in de vorm van netwerken, informele groepen of zogenaamde veenbrandinitiatieven. De overheid is nog niet meegegroeid met die verandering. Het beleid van de overheid wordt nog teveel vanuit de systeemwereld van de overheid geformuleerd, en niet vanuit het perspectief en de leefwereld van burgers. De WRR spreekt in dit kader van schurende logica's.

De WRR constateert dat er behoorlijke verschillen tussen burgers zijn. De Raad onderscheidt vier groepen die verschillend scoren in de mate van vertrouwen in overheid en politiek, en in de mate van bereidheid tot actieve inzet. De wijze waarop de overheid met deze verschillende burgers omgaat, vraagt maatwerk.

Om een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving tot stand te brengen stelt de WRR dat een andere manier van denken en werken vanuit de overheid noodzakelijk is; «denken vanuit de burger». De Raad geeft aan dat dit klinkt als een vanzelfsprekendheid, terwijl de praktijk evenwel weerbarstiger blijkt.

Ook bij pogingen van de overheid om burgers meer te betrekken, blijft dit uitgangspunt overeind staan. In die gevallen kiest de overheid er veelal voor om burgers te laten participeren bij overheidsbeleid, soms bij het maken van plannen en soms bij de uitvoering. Door deze werkwijze sluit de overheid allerlei initiatieven van burgers in feite buiten. De WRR bepleit daarom nieuwe vormen van participatie waarbij de overheid de aansluiting zoekt bij initiatieven van burgers in plaats van een overheid die de burger vraagt aansluiting te vinden bij initiatieven van de overheid.

De huidige netwerksamenleving vraagt daarom om nieuwe spelregels. Voor de overheid worden de volgende spelregels geopperd:

- houd ogen open en beweeg mee met wat er gebeurt;
- vertrouw op burgers en frontlijnwerkers en geef hen meer ruimte;
- probeer niet alles van te voren aan te sturen, corrigeer achteraf;
- probeer, experimenteer, leer en corrigeer continu;
- schets een brede, levende visie, maar geef ruimte om die visie in te vullen.

De WRR ziet kansen om een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving tot stand te brengen. Bijvoorbeeld door bij het realiseren van beleid aansluiting te zoeken bij maatschappelijk initiatief en door in de uitvoering gebruik te maken van privaat beheer, zoals buurtinitiatieven en wijkondernemingen.

Contacten tussen overheid en burger vinden veelal plaats met professionals die in de «frontlijn» werken. Het zijn deze professionals die een nieuwe manier van werken vorm moeten geven. De WRR pleit daarom voor meer ruimte voor de professional (of goed toegeruste vrijwilligers) om maatwerk te bieden en de aansluiting te vinden bij kleine netwerken binnen de alledaagse leefwereld van burgers. Dit vraagt ook om overheidsorganisaties met een brede taakomschrijving, organisaties die gelegitimeerd zijn om een vraag vanuit een burger integraal, in plaats van uit een gespecialiseerde koker, te bekijken. De (rijks) overheid en de professional moet daarnaast ruimte maken voor maatschappelijk initiatief.

De WRR constateert dat slechts weinig beleidsmakers de kunst van het loslaten verstaan. De overheid zal moeten leren om dingen te *laten*, in plaats van te doen. Het is een proefondervindelijke zoektocht om beter onderscheid te maken tussen publieke en collectieve taken en verantwoor-

delijkheden om van daaruit te komen tot een ander samenspel tussen samenleving en overheid. In het ruimte geven aan maatschappelijk initiatief, geeft de WRR aan dat het zoeken is naar een evenwicht tussen loslaten en sturen. Ruimte geven betekent niet per definitie «niets doen». Wel gaat het over anders doen: een overheid die faciliterend optreedt zonder dat zij zich een probleem «toe-eigent». Bijvoorbeeld door waar nodig ondersteuning te bieden bij het mobiliseren van het eigen sociaal netwerk in plaats van als overheid direct zelf hulpverlening aan te bieden.

Een blauwdruk met concrete handelingsperspectieven kan de WRR niet bieden. De WRR biedt evenwel vier aanbevelingen waarmee het samenspel tussen overheid en samenleving vernieuwd kan worden:

- Creëer tegenspel; goede beleidsmakers hechten aan tegengeluid;
- Versterken van alledaagse invloed;
- Stimuleer maatschappelijk verkeer; creëer ontmoetingen;
- Bouwen van steunpilaren.

De WRR ziet bij de uitwerking van deze aanbevelingen een belangrijke rol voor het rijk. Het rijk wordt opgeroepen om een vliegwiel voor verandering aan te zwingelen. Gemeenten zijn alleen in staat de benodigde ruimte aan frontlijnwerkers te geven, als zij zelf ook de ruimte krijgen van het rijk. Leidend in de oproep van de WRR is dat betrokken burgers belangrijk zijn voor een levende democratie.

De reactie

Het kabinet spreekt haar waardering uit voor de bottom-up manier van werken van de WRR. Deze laat zien wat de overheid zich beter eigen moet maken: meer denken vanuit mensen en meer aansluiten bij hun leefwereld. Het kabinet hanteert in deze reactie bewust de term «mensen» en niet de term «burgers», omdat «burgers» een term is die alleen door de overheid wordt gehanteerd. Meer ruimte laten voor maatschappelijk initiatief is een belangrijke uitdaging. De overheid moet goed luisteren naar de samenleving en open communiceren, ook over wat de overheid niet kan. Het kabinet erkent dat dit een cultuuromslag vergt, niet in de laatste plaats van de overheid zelf en dat vraagt tijd. Een bekende valkuil is de risico-regelreflex waardoor na elk incident een stapeling van regels ontstaat. In de praktijk worden risico's hierdoor niet uitgebannen maar wordt de samenleving wel opgezaagd met nieuwe regelgeving. De afgelopen jaren bestaat binnen de rijksoverheid al breed aandacht voor burgerparticipatie en het denken vanuit mensen.¹ De bevindingen van de WRR en onze eigen inzichten maken duidelijk dat het hier gaat om een beweging in de samenleving naar meer ruimte voor mensen en maatschappelijk initiatief.

¹ Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft bijvoorbeeld aandacht voor de vele vrijwilligers die ons land kent in de informele zorg, sport maar ook op veel andere terreinen; deze aandacht komt tot uitdrukking in de Meer dan handen vrijwilligersprijs. In het werkprogramma «Nederland Veiliger» van de minister van Veiligheid en Justitie worden burgers en bedrijfsleven erkend als «de beste probleemoplossers in het veiligheidsdomein als het gaat om zaken die van invloed zijn op hun directe leefomgeving». En via de Green Deal worden onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) burgers, bedrijven, organisaties uitgenodigd duurzame initiatieven te melden, waar het rijk een rol zou kunnen spelen om knelpunten weg te nemen. Maar zo zijn er meer voorbeelden.

«De burger bestaat niet,» constateert de WRR. Vanuit de beleidsmakers in de definitie van de WRR is maatwerk vanuit de overheid vereist om optimaal aansluiting te vinden bij de beweging in de samenleving. Het werken met blauwdrukken vanuit de overheid is daarom volledig niet meer van deze tijd. Mensen participeren daar waar mensen zich onderdeel voelen van een samenleving en verantwoordelijkheid nemen voor anderen en voor hun leefomgeving, ongeacht hun cultuur, religie of afkomst. Het rapport richt zich op alle sectoren en maatschappelijke organisaties en verdient daarom ook een brede bespreking.

Meer ruimte aan maatschappelijk initiatief biedt mensen de mogelijkheid om vanuit verschillende achtergronden samen invulling te geven aan hun eigen (sociale) leefomgeving. Een voorbeeld is het taalmaatjeproject waarin maatschappelijke organisaties vrijwillige taalcoaches koppelen aan inburgeraars.

Een belangrijke rol die de rijksoverheid door de WRR wordt toegedicht is het aanzwengelen van verandering, waarbij het rijk zoveel mogelijk ruimte geeft aan ondermeer gemeenten. Het kabinet is daarbij van opvatting dat de overheid de voorwaarden kan scheppen mensen waar nodig een duwtje in de rug kan geven maar bovenal de samenleving niet in de weg moet lopen. Het is uiteindelijk de samenleving zelf is die vorm geeft aan deze verandering.

In dit kader zijn de volgende doelstellingen gezamenlijk met maatschappelijke partners geformuleerd om maatschappelijke initiatief meer ruimte te geven en de beweging te ondersteunen.

1. De overheid zoekt aansluiting bij de kracht in de samenleving door samen met verschillende maatschappelijke partners deze kracht zichtbaar te maken en gezamenlijk vraagstukken op te pakken en waar nodig dit proces te faciliteren.
2. De overheid stimuleert veranderingen binnen de overheid zelf
3. De overheid biedt ruimte door te experimenteren en daar waar wet- en regelgeving knellen wordt samen naar oplossingen gezocht.

Het gaat zoals ook de WRR terecht aangeeft om een continu leerproces, waarbij er ruimte moet zijn voor vallen en opstaan.

BZK heeft aansluiting gezocht bij het netwerk «Kracht in Nederland». Dit netwerk van sociale innovatoren uit zowel samenleving en overheid, verbinden hun initiatieven en contacten om een nieuwe verhouding tussen overheid en burgers concreet invulling te geven. Mede in dit kader heeft BZK gesprekken gevoerd met diverse mensen, lokale overheden en maatschappelijke instellingen (zie ook de bijlage «Verkenning BZK»)¹. Verschillende thema's, dilemma's en vraagstukken zijn daarbij aan de orde gekomen als bijvoorbeeld: hoe kunnen burgerondernemers mededingen in maatschappelijke aanbestedingen? Hoe kunnen nieuwe financieringsfaciliteiten voor maatschappelijk initiatief mogelijk worden gemaakt? Hoe kan sociaal ondernemerschap gestimuleerd worden? Welke administratieve en bureaucratische belemmeringen moeten worden weggenomen? Hoe bieden we ruimte voor maatwerk zonder dat we hen die niet willen of niet kunnen uit het oog verliezen? Hoe kunnen alternatieven voor regelgeving worden gevonden (right to challenge)? Hoe kan de samenwerking tussen de betaalde zorg en ondersteuning en de onbetaalde vrijwillige inzet worden geoptimaliseerd? Hoe vind je als gemeente adequate manieren om bewoners te activeren zich vrijwillig in te zetten?

Vanuit deze vragen en thema's, aangevuld met vragen van uw Kamer en de aanbevelingen van de WRR zijn verschillende activiteiten reeds in gang gezet om aansluiting te vinden bij de beweging in de samenleving. Zo wordt momenteel onderzocht welke (juridische) mogelijkheden er zijn voor individuen of groepen mensen om publieke taken of publiek eigendom over te nemen. Daarnaast wordt onderzocht hoe en in hoeverre een maatschappelijke bank voor sociaal ondernemerschap kan bijdragen de verdeling van publieke en collectieve taken en verantwoordelijkheden anders vorm te geven. Ook wordt op verzoek van uw Kamer verkend of en op welke wijze individuen of groepen mensen de mogelijkheid zouden kunnen krijgen om mee te dingen in aanbesteding van publieke taken en om alternatieven aan te dragen voor regelgeving (right to challenge). Samen met het Landelijke Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA) wordt geëxperimenteerd met het opzetten van wijkondernemingen in verschillende gemeenten. Deze ondernemingen voor en door bewoners richten zich op dienstverlening in de wijk of de regio. Nieuwe vormen van dialoog met en vooral in de samenleving zijn hierbij noodzakelijk.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het WRR rapport biedt een dankbaar vehikel om het gesprek te voeren over het samenspel tussen samenleving en overheid en om deze aan te passen aan de eisen van deze tijd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al daarom het komende half jaar rondetafelgesprekken organiseren teneinde het WRR-rapport in brede kring te bespreken en uit te wisselen hoe gezamenlijk invulling kan worden gegeven aan de aanbevelingen. Het gaat uiteindelijk immers om de vertaling van de mooie adviezen op papier naar de praktijk. De uitkomsten hiervan kunnen door een volgend kabinet worden meegenomen bij het bepalen van de inzet van het Rijk bij de geschetste beweging.

De praktijk is dat de overheid zowel onderdeel is van het probleem als van de oplossing. Leren loslaten is hierin cruciaal. Er is geen eenduidig recept voor de manier waarop dit gebeurt, zoals het WRR rapport ook aangeeft. De thema's die de WRR agendeert hebben daarnaast gevolgen voor hoe en waarop we elkaar kunnen aanspreken in de relaties tussen bestuur en volksvertegenwoordiging. Wij willen uw Kamer dan ook uitnodigen om actief mee te denken over welke rol het parlement kan spelen in het loslaten en het creëren van meer ruimte voor maatschappelijk initiatief.