

Vergaderjaar 2009–2010

30 184

Bestuurlijke vernieuwing

Nr. 29

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2009

In mijn brief d.d. 29 mei jl. over een charter voor burgerparticipatie (kamerstuk 30 184, nr. 27) kondigde ik een actieprogramma aan voor de bevordering van burgerparticipatie. Graag bied ik u hierbij dit programma voor 2010 en 2011 aan.

Het programma sluit aan op eerdergenoemde brief, die Uw Kamer heeft geagendeerd voor bespreking tijdens het WGO op 23 november a.s.

Inleiding

Burgerparticipatie in het publieke domein valt in grote lijnen uiteen in twee categorieën:

- a. meedenken met overheidsbeleid (consultatie met verschillende gradaties van burgerinvloed);
- b. zelf initiatieven ondernemen (publiek ondernemerschap, al dan niet in coproductie met het openbaar bestuur).

Daarnaast onderscheiden we rijks- en subnationaal bestuursniveau.

Op rijksniveau wordt *consultatie* van burgers bij beleid onder meer ondersteund door het Centrum voor Publieksparticipatie. Gemeenten en provincies kennen een vrij lange traditie met bewonersconsultatie, maar ervaren dit in het algemeen als weerbarstige materie. Kennisuitwisseling en -verspreiding liepen tot voorkort in belangrijke mate via adviesbureaus, maar die functie is nu ook door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en mijn departement opgepakt.

Burgerparticipatie krijgt steeds vaker vorm door spontane *initiatieven* vanuit de samenleving in het publieke domein. Maatschappelijke initiatieven en ideeën worden op rijksniveau bijvoorbeeld opgevangen en begeleid door IdeeVROM en IdeeVenW van de ministeries van VROM en VenW. Ook in het lokaal bestuur zijn verschillende projecten om bewonersinitiatieven te faciliteren en ondersteunen en uiteindelijk door te laten

werken in het beleid. Het ministerie van BZK speelt daarbij een rol als aanjager en ondersteuner van gemeenten.

Mede dankzij een initiatief vanuit de Tweede Kamer is het afgelopen jaar veel energie gestopt in de bevordering van burgerparticipatie op lokaal niveau. Ik denk daarbij aan de motie-Schinkelshoek en het amendement-Anker bij de BZK-begroting 2008, die hebben geleid tot het project In Actie met Burgers!, lokale proeftuinen burgerparticipatie, uitgevoerd in samenwerking met de VNG.

De ervaringen en resultaten van dit project (met 17 proeftuinen, 12 experimenten en meer dan 100 deelnemende gemeenten) vragen nu om een vervolg (verdieping en verankering).

Deze follow-up zal in samenwerking met de VNG en andere partijen worden vormgegeven binnen het nieuwe programma Burgerparticipatie. Daarbij wordt ook tegemoet gekomen aan de aanbevelingen in het recente rapport van de Nationale Ombudsman «We gooien het de inspraak in». In dit rapport stelt de Nationale Ombudsman dat er nog veel te wensen over is op het terrein van de inbreng van bewoners in het beleid op lokaal niveau.

Inhoud programma Burgerparticipatie

Het programma Burgerparticipatie richt zich op drie speerpunten:

1. *Verankeren en versterken van de kwaliteit van burgerparticipatie bij gemeenten.* Kern is het voortzetten en uitbouwen van het netwerk van lokale professionals van In Actie met Burgers! Denk aan kennisverspreiding, lokale inbedding en verbinding aan sectorale en departementale thema's. Rondom de komst van nieuwe gemeenteraden zal zeker ook de rol van de raad, de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie, bijzondere aandacht vergen.
2. *Help! een burgerinitiatief:* de overheid leert op een juiste manier om te gaan met maatschappelijke initiatieven van actieve burgers: ruimte geven, faciliteren en stimuleren waar nodig. Binnen alle bestuurslagen wordt momenteel geëxperimenteerd met loketten en procedures voor burgerinitiatieven en coproductie tussen overheid en burgers. Om het leerproces te bevorderen worden het komende jaar methoden beschreven, uitgewisseld en verspreid.
3. *Niet-actieve, afzijdige burgers:* ontwikkelen van een aanpak/beleid gericht op de groep burgers die zich tot nu toe afzijdig houdt van politieke, maatschappelijke en sociale participatie. De bedoeling is meer zicht te krijgen op deze groep. Er zijn hier en daar al pogingen om lastig te bereiken doelgroepen apart te benaderen en te betrekken. We zouden graag weten wat hiervan werkt en wat niet. Dit thema is verkennend van aard.

Deze prioriteiten worden in de bijlage uitgewerkt. Naast deze prioriteiten wordt binnen het programma ook een aantal kennisprojecten (internationaal, wetenschap, evaluaties) uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in burgerparticipatie en actief burgerschap. Mijn ministerie is in toenemende mate in de positie gekomen om hieraan kennis en verbindingen met andere partners toe te voegen. Zo organiseert mijn ministerie ondermeer samen met NiCis een kenniskamer met wetenschappers die onderzoek doen op het terrein van burgerparticipatie.

Hiermee heb ik de belangrijkste pijlers van mijn programma Burgerparticipatie aangeduid. Ik hoop hiermee een substantiële bijdrage te leveren aan het streven van het kabinet om het bondgenootschap tussen overheid en samenleving te versterken.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties/Democratie en Burgerschap
Programma Burgerparticipatie 2009–2011**

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.

«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.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil, naast activiteiten zoals het Handvest verantwoordelijk burgerschap en het Huis van Democratie en Rechtsstaat (die vooral gericht zijn op burgers zelf), een aantal speerpunten richten op condities die binnen de overheidsorganisatie verbetering behoeven, zodat burgers makkelijker kunnen participeren. Het programma Burgerparticipatie richt zich vooral op *de kant van de overheid* die voorwaarden schept, voorbeeldgedrag ten toon spreidt, uitnodigt en actief burgerschap mogelijk maakt en faciliteert. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan twee beginselen van de Code goed openbaar bestuur: luisteren (participatie) en leren (lerend vermogen).

Doelgroepen, partners en netwerken

Primaire doelgroep van het programma Burgerparticipatie is de overheid zelf (vooral gemeenten). Het komende jaar zal naast lokale ambtenaren ook expliciet aandacht worden besteed aan bestuurders en volksvertegenwoordigers. Daarnaast zijn ook rijksambtenaren, initiatievenmakelaars en andere maatschappelijke partijen van belang. Het is een dynamisch programma dat zich interactief, in samenwerking met partners moet ontwikkelen. Belangrijke partners zijn gemeenten/Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP), het ministerie van VROM/WWI, wetenschappers/NICIS, Centrum voor Publieksparticipatie (voorheen Inspraakpunt) en netwerken over het wijkgericht werken (LPB), eParticipatie en Rijksnetwerk burgerparticipatie. Begin november is een eerste netwerkbijeenkomst georganiseerd met de partners waarmee het programma wordt uitgevoerd.

Werkwijze: (samen) doen, leren en verbinden

Uitgangspunt bij alle activiteiten van het programma is de (lokale) praktijk: wat gebeurt er in de samenwerking tussen burgers en overheid? BZK wil gemeenten en andere departementen daarbij faciliteren en ondersteunen: goede praktijken opsporen, aanmoedigen, verbinden en leren. Een voorbeeld van deze werkwijze is «In actie met burgers!» waarbij BZK in samenwerking met de VNG experimenten en proeftuinen van gemeenten ondersteunt.

Focus: drie prioriteiten

Het programma Burgerparticipatie richt zich de komende twee jaar op drie prioriteiten:

1. *In actie met burgers – follow-up*: verbeteren kwaliteit burgerparticipatie bij gemeenten door opgedane kennis over burgerparticipatie uit het 1-jarige programma In actie met burgers! (uitgevoerd in samenwerking met VNG/Actieprogramma Lokaal Bestuur) te analyseren, verdiepen, verspreiden en in te bedden. Kern is het uitbouwen en voortzetten van het gemeentelijk netwerk en de impuls voor burgerparticipatie. Hierbij wordt ook meegenomen de aanbevelingen uit het rapport van de Nationale Ombudsman «We gooien het de inspraak in».
2. *Help! een burgerinitiatief*: de overheid leert op een juiste manier om te gaan met maatschappelijke initiatieven van actieve burgers: ruimte geven, faciliteren en stimuleren waar nodig. Binnen alle bestuurslagen wordt hier momenteel mee geëxperimenteerd. Om het leerproces te bevorderen worden het komende jaar methoden beschreven, uitgewisseld en verspreid.
3. *Niet-actieve, afzijdige/afkerige burgers*: ontwikkelen van een aanpak/beleid gericht op de groep burgers die zich helemaal afzijdig houdt van politieke en maatschappelijke participatie. We krijgen zicht op deze groep: wat is afzijdigheid, wanneer doet het zich voor, hoe moet het worden beoordeeld en wat moet/kan de overheid ermee?

Naast deze prioriteiten wordt binnen het programma ook een aantal *kennisprojecten* (internationaal, wetenschap, evaluaties) uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in burgerparticipatie en actief burgerschap in Nederland.

Prioriteit 1: In actie met burgers – follow-up

Het lopende project «In actie met burgers!» is voortgekomen uit een motie (Schinkelshoek) en een amendement (Anker) uit de Tweede Kamer (2007) en bestaat uit 17 lokale proeftuinen en 12 experimenten burgerparticipatie. Dit initiatief uit de Tweede Kamer is goed aangeslagen: 100 gemeenten hebben het afgelopen jaar binnen dit project kennis opgedaan over verschillende aspecten van burgerparticipatie. Door deze kennis te analyseren, verdiepen, verspreiden en in te bedden wordt de kwaliteit van burgerparticipatie binnen gemeenten de komende tijd verder verbeterd. Concrete streefdoelen voor opbrengst in 2011 zijn:

- ervaringen, lessen en producten vanuit In actie met burgers zijn bekend bij 300 en worden gebruikt door 200 gemeenten;
- er is een levend netwerk van gemeentelijke professionals uit ten minste 50 voorhoedegemeenten, die regelmatig kennis en ervaring uitwisselen;
- er is een bestuurdersnetwerk «met hart voor burgerparticipatie» met ten minste 25 lokale bestuurders die elkaar ontmoeten en inspireren;
- binnen de VNG wordt structureel en actief aandacht besteed aan burgerparticipatie en leerprocessen tussen gemeenten;

In actie met burgers! levert eind 2009 verschillende resultaten, lessen en producten op. Voordat deze werkelijk zijn ingebed in werkprocessen van de gemeenten moet er nog veel gebeuren. We onderscheiden daarvoor binnen deze prioriteit drie soorten activiteiten:

- *verspreiden en overdragen* van kennis en producten uit In actie met burgers!: denk aan publicaties, website, nieuwsbrief, kennismarkt, trainingen, etc. (samen met VNG, Nicis ea);
- *(door)ontwikkelen en verdiepen* van methoden en instrumenten op basis van de resultaten van de proeftuinen: sectoraal (burgerparticipatie & veiligheid) of per doelgroep (raadsleden);

- *verbinden en borgen* van kennis uit In Actie met Burgers! in bestaande organisaties en netwerken Er wordt niet gekozen voor een permanent kenniscentrum, wel wordt gezocht naar vormen om het netwerk van de 100 deelnemende gemeenten voort te zetten in samenwerking met de VNG.

Bij de uitwerking van deze activiteiten wordt gebruik gemaakt van de evaluatie die eind 2009 is afgerond en van de resultaten van de slotbijeenkomst die 16 december 2009 in Arnhem plaatsvindt. De activiteiten worden zoveel mogelijk uitgevoerd in samenwerking met de VNG.

Voorbeelden van projecten binnen prioriteit 1, In actie met burgers – follow-up:

- in 2010 worden bijeenkomsten georganiseerd voor *lokale bestuurders met een hart voor burgerparticipatie*.
- er wordt een inventarisatie uitgevoerd naar *nieuwe rollen voor de gemeenteraad mbt burgerparticipatie; resultaten worden besproken met gemeenten die wordt uitgedaagd om in 2010 experimenten te starten op dit terrein*.
- we starten in 2010 met een aantal sectorale proeftuinen. Eén ervan richt zich op *burgerparticipatie & veiligheid*. De proeftuin (*ism dgV, Politieacademie, VNG*) is een *leergemeenschap voor pioniers uit het lokale politieveld*.

Prioriteit 2: Help! een burgerinitiatief

De overheid moet leren op een juiste manier om te gaan met maatschappelijke initiatieven van actieve burgers: ruimte geven, faciliteren en stimuleren waar nodig. Om dat leerproces te bevorderen worden het komende jaar methoden beschreven, uitgewisseld en verspreid. De doelgroep is lokale- en rijksoverheid. Concrete opbrengst in 2011:

- Kennis, ervaring en methoden voor het omgaan met burgerinitiatieven zijn verspreid en bekend bij 200 gemeenten en alle departementen;
- Minstens 100 gemeenten en relevante departementen hebben hiervoor een methode (bv. front-office, makelaar, budget) ingevoerd;
- 10 experimenten gestart met vernieuwende werkwijzen;
- Netwerk van gemeenten en anderen betrokkenen (zoals wetenschappers, initiatievenmakelaars);

De laatste jaren is er door gemeenten veel geëxperimenteerd op het terrein van burgerinitiatieven: bewonersbudgetten, Idee-prijsvragen, loketten, initiatievenmakelaars. Nu is het tijd om van deze experimenten te leren, en de lessen en ervaringen te beschrijven en verspreiden. Binnen deze prioriteit staan die activiteiten centraal:

- *Experimenteren en verkennen*: stimuleer experimenten van de (lokale en Rijks)overheid om op een faciliterende manier om te gaan met initiatieven van burgers;
- *Leren*: uitwisselen, analyseren, evalueren van praktijkervaringen;
- *Ontwikkelen*: op basis van praktijkervaringen beschrijven en ontwikkelen van methoden en instrumenten om met burgerinitiatieven om te gaan;
- *Verspreiden en overdragen* van kennis, lessen, methoden en instrumenten: training voor ambtenaren, regionale conferenties, website, handreiking.

Een aantal van deze projecten is al eerder gestart in het kader van het interdepartementale projecten Ondersteuning Maatschappelijke Initiatieven (OMI). Op 30 oktober jl heeft de stuurgroep-OMI van SG's en DG's de inzet voor 2010 vastgesteld en interdepartementale steun toegezegd.

Voorbeelden van projecten binnen prioriteit 2, Help! een burgerinitiatief:

- Dit najaar worden 4 regionale bijeenkomsten georganiseerd onder de titel Help! een burgerinitiatief. Lokale ambtenaren zijn de belangrijkste doelgroep, VROM is opdrachtgever, BZK is intensief betrokken.

Ook is de site *helpeenburgerinitiatief.nl* onlangs gelanceerd, is een training ontwikkeld, wordt gewerkt aan een handreiking (IPP) en een waaijer met methoden/aanpakken om burgerinitiatieven te faciliteren.

- Democratie is meer dan 1 x per 4 jaar stemmen, *alledaagse democratie gaat over een democratische leefwijze; democratie in verschillende domeinen van de samenleving. Hoe democratisch is de ANWB, de woningbouwcorporatie of het gezin? En hoe democratisch ben jij? Deze visie op alledaagse democratie wordt verder verkend.*
- Na IdeeVenW en IdeeVROM wordt gewerkt aan een IdeeRijk, een loket waar initiatieven van burgers terecht kunnen. Het betreft de combinatie van een marktplaats voor ideeën over de publieke zaak en een initiatievenmakelaar. In samenwerking met het project Vernieuwing Rijksdienst vindt een verkenning plaats naar een kansrijke aanpak.

Prioriteit 3: Afzijdige burgers

Sommige mensen zijn bijzonder maatschappelijk actief. Maar er is ook een grote groep die zich helemaal afzijdig houdt van politieke, maatschappelijke en sociale participatie. Uit onderzoeken blijkt dat deze groep de laatste jaren is gegroeid. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot minder inzet voor de samenleving, minder begrip tussen burgers onderling en polarisatie en radicalisering. Om meer zicht te krijgen op deze groep wordt een secundaire analyse van bestaand en lopend onderzoek en beleid naar afzijdig burgerschap uitgevoerd, evenals een inventarisatie van (lokale) acties/projecten op dit gebied. Op basis van deze voorstudie (fase 1) worden begin 2010 beleidsmaatregelen geformuleerd die het komende jaren onder regie van BZK worden uitgevoerd (fase 2). Concrete opbrengst in 2009 en 2011:

- Analyse van bestaand onderzoek en beleid (2009)
- Gedragen beleidsmaatregelen zijn geformuleerd (2009);
- Beleidsmaatregelen zijn uitgevoerd (2011).

Kennisprojecten

In samenwerking met de onderzoeksinstituten als NWO, Nicis en universiteiten wordt de komende tijd een aantal kennisprojecten uitgevoerd. Deze projecten richten zich op drie clusters:

- *Wetenschap, kennis en onderzoek* – uitvoering van enkele langdurige onderzoeken, kenniskamer met wetenschappers, en samenwerking met verschillende universiteiten;
- *Internationaal*: stuwende bijdrage aan OECD (government at a glance) en Raad van Europa die beide bezig zijn met thema burgerparticipatie
- *Monitoring en evaluatie*: ontwikkeling van meetinstrument, dat in 2010 een benchmark voor lokaal bestuur mogelijk moet maken.

Voorbeelden van kennisprojecten:

- In de Staat van het Bestuur staat heel weinig over de staat van burgerparticipatie in Nederland omdat er onvoldoende betrouwbare gegevens zijn. De *monitor burgerparticipatie* moet daar verandering in brengen. In samenwerking met VNG en BZK heeft het IPP een tweejaarlijks onderzoek gestart om de nodige basisgegevens te verzamelen.
- Binnen OECD-projecten Government at a Glance en Open and Inclusive Policymaking speelt Nederland een stimulerende rol. Het comité voor regionaal en lokaal bestuur van de Raad van Europa zet tijdens de ministersbijeenkomst in november 2009 te Utrecht het onderwerp burgerparticipatie op de agenda.

- *In een Kenniskamer*, mede georganiseerd door BZK in samenwerking met Nicis, komen de relevante onderzoekers bijeen om hun onderzoekservaringen uit te wisselen.