



PERSBERICHT

Burgermacht op eigen kracht? Onderzoek naar burgerparticipatie in Nederland

Den Haag, 26 maart 2014

- Twee op de vijf Nederlanders verricht vrijwilligerswerk en men is daar gemiddeld een klein uur per week mee bezig.
- Dit is de afgelopen decennia constant gebleven en ook het niveau van politieke participatie vertoont geen grote schommelingen.
- Vooral mensen van middelbare leeftijd, hogere inkomens, hogeropgeleiden, autochtonen en kerkgangers participeren vaak.
- Vergelijkingen met andere landen en de vroegmoderne tijd laten zien dat aanzienlijk hogere niveaus van participatie mogelijk zijn dan thans bestaan in ons land. Aan dit hogere niveau lijken echter voorwaarden verbonden die moeilijk te realiseren zijn.
- Meer dan de helft van de bevolking van de vijf onderzochte gemeenten die veel werk maken van participatievernieuwing (Berkelland, Emmen, Peel en Maas, Schouwen-Duivenland en Zeist) onderneemt niet of nauwelijks activiteiten, 15% is schrijver en stuurt wel eens een brief of e-mail naar de gemeente, 14% doet als 'buurtactivist' iets voor de buurt of gaat naar een inspraakbijeenkomst, 6% heeft veel contacten met het lokale bestuur en politici en 7% is ten slotte zowel politiek als maatschappelijk actief.
- Inwoners vinden dat hun inbreng het beleid van de gemeente verbetert, tegelijkertijd merken maar weinig inwoners dat hun gemeente burgerparticipatie probeert te bevorderen.
- Er zijn met betrekking tot politieke voorkeuren geen grote verschillen gevonden tussen (lokale) participanten en non-participanten en ze verschillen ook niet in hun waardering van de lokale politiek.
- Autonomie, persoonlijk contact met en waardering van de gemeente, kleinschaligheid en een vitale lokale pers werden regelmatig als belangrijke stimulerende factoren voor burgerparticipatie genoemd.

Dit zijn de belangrijkste conclusies uit de studie *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van de ontwikkelingen in burgerparticipatie* die op 26 maart 2014 verschijnt. Voor deze studie is door dr. ir. Pepijn van Houwelingen, dr. Anita Boele en prof. dr. Paul Dekker onderzoek verricht naar burgerparticipatie in vijf Nederlandse gemeenten die door het Ministerie van Binnenlandse zaken zijn aangewezen als 'voorhoedegemeenten' op het gebied van burgerparticipatie: Berkelland, Emmen, Peel en Maas, Schouwen-Duivenland en Zeist. Voor het onderzoek is in elke gemeente een enquête uitgezet en zijn interviews afgenomen met ambtenaren van de gemeente, actieve inwoners en non-participanten. Op basis van bestaande bronnen wordt in deze publicatie ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van en de verschillen in participatie in Nederland. Ten slotte zijn vergelijkingen gemaakt met burgerparticipatie in de vroegmoderne Nederlanden en burgerparticipatie in Japan, Groot-Brittannië en Duitsland. Doel van deze brede verkenning is het inventariseren van de mogelijkheden en bedreigingen van (meer) burgerparticipatie in Nederland. Het onderzoek is verkennend van aard.

In dit onderzoek is steeds een onderscheid gemaakt tussen *zelfredzame* en *beleidsbeïnvloedende* burgerparticipatie. In het eerste geval gaat het om vormen van participeren waarbij men vooral *zelf aan de slag gaat*, zoals de buurt schoonmaken of een voorziening draaiende houden. In het tweede geval betreft het activiteiten om *invloed uit te oefenen op het beleid van een instantie* zoals stemmen, lobbyen of gebruik maken van inspraak – en medezeggenschapsmogelijkheden.

Burgerparticipatie in Nederland

Als we naar de feitelijke ontwikkelingen kijken dan blijkt het niveau van zelfredzame participatie over de afgelopen decennia constant te zijn gebleven. Wel zijn Nederlanders in vergelijking met vroeger minder vaak lid van bijvoorbeeld een vakbond of kerk maar daar staat mogelijk tegenover dat men vaker deelneemt aan kleine informele verbanden. Ook het niveau van beleidsbeïnvloedende participatie laat geen grote schommelingen zien. Het percentage Nederlanders dat aangeeft zich de afgelopen twee jaar te hebben ingezet voor een kwestie van (inter)nationaal belang is weliswaar wat gedaald, maar het percentage dat zich inzet voor de eigen buurt of gemeente is weer wat gestegen. Belangrijkste reden voor vrijwilligerswerk is het helpen van anderen. Politiek actief zijn mensen omdat ze ontevreden zijn over de status quo, maar ook omdat ze vertrouwen hebben in zowel de eigen (politieke) capaciteiten als de overheid.

Burgerparticipatie eerder en elders

De vroegmoderne Nederlanden: participatie als noodzaak

Door de afwezigheid van een sterke centrale overheid en het ontbreken van een markt voor verschillende publieke voorzieningen waren de inwoners van de vroegmoderne Nederlanden genoodzaakt zelf dingen ter hand te nemen. Inwoners van steden en dorpen vervulden in deze context publieke taken op uiteenlopende terreinen. Zo hadden burgers de plicht hun stad te verdedigen en een of twee keer per maand nachtwacht te lopen. De rijken onder hen stichtten gasthuizen en hofjes voor armlastige geloofsgenoten, familieleden en medeburgers. Tijdens een vorstperiode diende ieder huishouden een persoon te leveren die moest helpen met het ijsvrij houden van de grachten. Binnen buurten fungeerden buurtmeesters die ingrepen en arbitreerden bij burenruzies en zo de stedelijke rechtspraak moesten ontlasten

Groot-Brittannië: de Big Society slaat niet aan

Het ideaal van een participatiesamenleving is onder de benaming *Big Society* al een paar jaar een belangrijk doel van de regering-Cameron. Het Britse voorbeeld laat zien dat het in de praktijk erg moeilijk is macht en bevoegdheden vanuit de centrale overheid te decentraliseren naar lagere overheden en burgers. Groot-Brittannië lijkt bovendien niet voorop te lopen op het gebied van burgerparticipatie zodra wordt gekeken naar bijvoorbeeld het percentage van de bevolking dat als vrijwilliger actief is. Ten slotte is het begrip '*Big Society*' inmiddels redelijk 'besmet' geraakt omdat het door veel Britten vooral wordt gezien als een eufemisme voor bezuinigingen.

Japan: de buurt en sociale druk zijn belangrijk

In het hedendaagse Japan – een land met een geschiedenis, cultuur en traditie die natuurlijk ook aanzienlijk verschillen van het hedendaagse Nederland – ontbreekt een centrale overheid uiteraard niet maar organiseren inwoners op buurtniveau toch allerlei activiteiten variërend van ochtendgymnastiek voor basisscholieren en excursies voor ouderen tot schoonmaakacties en buurtpatrouilles. De buurt is de belangrijkste context waarin Japanners vrijwilligerswerk verrichten. Net zoals bij 'burgerparticipatie' in de vroegmoderne tijd heeft burgerparticipatie in het hedendaagse Japan, in vergelijking met het hedendaagse Nederland, een sociaal verplichtend karakter.

Duitsland: bezuiniging als aanleiding

Een belangrijke aanleiding voor de toenemende aandacht voor burgerparticipatie in Duitsland is de slechte financiële situatie waarin diverse Duitse gemeenten verkeren. Verschillende gemeenten staan al een aantal jaren voor de taak om grootschalige bezuinigingen door te voeren. Deze krijgen onder meer vorm door te korten op publieke voorzieningen als zwembaden en bibliotheken. In een aantal steden en dorpen hebben inwoners initiatieven ondernomen om deze faciliteiten zelf in stand te houden of heeft de gemeente taken overgedragen.

Burgerparticipatie in de vijf voorhoedegemeenten

Kleine verschillen tussen gemeenten; inwoners merken weinig van het beleid

De mate waarin inwoners van deze vijf gemeenten participeren verschilt over het algemeen weinig zodra de gemeenten met elkaar of met Nederland als geheel worden vergeleken. Ongeveer twee op de vijf inwoners doet vrijwilligerswerk, drie op de vijf heeft de afgelopen vijf jaar iets ondernomen om het beleid van de gemeente te beïnvloeden en ongeveer een op de vijf inwoners heeft zich de afgelopen twee jaar ingespannen voor de eigen leefomgeving. Opvallend is dat maar weinig inwoners zeggen te merken dat hun gemeente probeert de burgerparticipatie van inwoners te vergroten, dit percentage varieert van 13% in Schouwen-Duiveland tot 28% in Peel en Maas.

Succesfactoren: zeggenschap, schouderklopje en een kleine schaal

Het is voor participanten belangrijk dat ze zeggenschap hebben over hun eigen initiatief. Het werkt veelal demotiverend zodra bijvoorbeeld de gemeente de controle overneemt. Men voelt zich dan immers niet langer zelf eigenaar van het initiatief maar een (onbetaalde) uitvoerder van gemeentelijk beleid. Daarentegen wordt waardering van de kant van de gemeente, bijvoorbeeld in de vorm van een symbolisch schouderklopje van de burgemeester of een kleine

onkostenvergoeding wel weer erg op prijs gesteld. Schaal is een ander onderwerp dat regelmatig naar voren kwam in onze gesprekken met inwoners. Met name in kleine dorpen is men zich ervan bewust dat iedereen zich zal moeten inzetten om verenigingen te behouden en daar zijn we dan ook veel voorbeelden van burgerparticipatie tegenkomen. Drie van de vijf onderzochte gemeenten hebben relatief recent een herindeling ondergaan. Uit de enquête en interviews blijkt dat veel inwoners daar niet blij mee zijn en sinds de herindeling een grotere afstand tot het gemeentebestuur ervaren.

Verschillen tussen (lokale) participanten en non-participanten vallen mee
 Hoewel, gekeken naar een aantal kenmerken zoals leeftijd en opleidingsniveau, (lokale) participanten geen dwarsdoorsnede zijn van de bevolking als geheel, troffen we geen 'kloof' aan tussen participanten en non-participanten. Participanten zijn, zoals te verwachten is, over het algemeen weliswaar wat positiever gestemd over (de effecten van) burgerparticipatie maar hebben verder geen wezenlijk andere opvattingen over de lokale politiek. Non-participanten kiezen wel veel vaker voor 'ik weet het niet' als antwoord op onze vragen. Ze zijn dus minder geïnteresseerd in burgerparticipatie maar dat betekent zeker niet automatisch dat ze een kloof ervaren of geen vertrouwen hebben in inwoners die wel veel participeren.

Conclusies

Dilemma's bij zowel overheid als burger

Zowel overheden als burgers ervaren allerlei dilemma's en ambivalente gevoelens met betrekking tot burgerparticipatie. De overheid wil bijvoorbeeld enerzijds graag loslaten maar anderzijds houdt ze ook de eindverantwoordelijkheid. Enerzijds wil ze ruimte geven voor verschillen maar anderzijds wil ze ook graag grote ongelijkheid voorkomen. Ook burgers ervaren dilemma's. Allereerst in zijn basishouding tot de overheid die kan variëren van protesteren ('voice'), meewerken ('loyalty') of besluiten een activiteit helemaal zelf te gaan uitvoeren ('exit'). Ook moet een burger de keuze maken in hoeverre hij ervoor kiest de overheid of juist andere burgers te vertrouwen.

Normatieve opvattingen over burgerparticipatie lopen sterk uiteen

Over wat kan en wenselijk is met betrekking tot burgerparticipatie wordt erg verschillend gedacht. De geschiedenis en culturele context zijn bijvoorbeeld van invloed op de normatieve opvattingen over burgerparticipatie. Globaal zijn twee hoofdstromingen te onderscheiden. Sommigen zijn van mening dat grotere participatie en betrokkenheid van burgers allerlei perverse effecten van overheidsbemoeienis kan tegengaan en dat men er verstandig aan doet eventuele verschillen en ongelijkheid die hiervan het resultaat kunnen zijn te accepteren. Anderen hebben met dit laatste meer moeite en stellen ook vraagtekens en grenzen bij de mogelijkheden van meer burgerparticipatie. Rienk Janssens, secretaris van de RMO, en Paul Schnabel, voormalig directeur van het SCP hebben beide posities op persoonlijke titel uitgewerkt.

Verwaarlozing van de politieke democratie en grootschalige kwesties

Burgerparticipatie gaat in de praktijk over relatief kleine aangelegenheden zoals een loszittende stoeptegel of groen dat onderhouden moet worden. Grootschalige vraagstukken, zoals de verdeling van werk en inkomen of de Europese integratie

vergen echter participatie in de *politieke democratie* en zijn niet aan de orde, terwijl dat wel belangrijke bronnen van politieke onvrede zijn.

De bij deze kwesties ervaren tekorten aan burgerkracht en burgermacht worden niet verminderd door meer zelfredzame participatie in de eigen omgeving (*doe-democratie*). Dat kan tot onvrede gaan leiden als er nog meer beroep op de burgers wordt gedaan. Gebrek aan beleidsbeïnvloedende participatie wordt dan een rem op meer zelfredzame participatie. Meer zelfredzame participatie vergt vanuit de overheid de bereidheid om ook meer beleidsbeïnvloedende participatie te accepteren.

SCP-publicatie 2014-7 *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, Pepijn van Houwelingen, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, maart 2014, ISBN 978 90 377 0635 2. De publicatie is verkrijgbaar bij de (internet)boekhandel of (als PDF) te downloaden via de website www.scp.nl.

Voor informatie over de publicatie:

Pepijn van Houwelingen, tel: 070-340 5268, e-mail: p.van.houwelingen@scp.nl

Voor algemene vragen: Irma Schenk, tel 070 3405605, e-mail: i.schenk@scp.nl