



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Burgerinitiatief als instrument van de overheid: voor het allereerst een nieuw bestuurlijk instrument**

Heijden, J. van der

### **Citation**

Heijden, J. van der. (2013). Burgerinitiatief als instrument van de overheid: voor het allereerst een nieuw bestuurlijk instrument. *Bestuurskundige Berichten*, 28(4), 10-12. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212319>

Version: Not Applicable (or Unknown)  
License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212319>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



# Burgerinitiatief als instrument van de overheid

## Voor het allereerst een nieuw bestuurlijk instrument

*Door Jurgen van der Heijden*

Recht, geld en communicatie zijn instrumenten van de overheid om de burger te beïnvloeden en zo beleid te maken. Daarnaast heeft de overheid nog een vierde klassiek instrument, fysiek ingrijpen, bijvoorbeeld dijken bouwen, of zorg verlenen. Wat als de burger uit zichzelf doet wat de overheid wil, beleid overneemt, of eigen verantwoordelijkheid neemt, bijvoorbeeld voor waterveiligheid? De Deltacommissaris hoopt daarop en kent zo grote betekenis toe aan burgerinitiatief. Minder dan tien jaar geleden kon nog geschamperd worden over de buurtbarbecue, maar intussen nemen burgers buurthuizen over, het onderhoud van parken, openbaar vervoer en veel meer.

De huidige verwachtingen van wat burgers kunnen, overtreffen vaak de werkelijkheid. Zo wordt veel van burgers verwacht bij het leveren van zorg en welzijn nu grote bezuinigingen deze sectoren treffen. Als de ontwikkeling van burgerinitiatief in dit tempo doorgaat echter, zullen burgers aanzienlijke delen van de overheidsproductie kunnen overnemen. Wat betekent dit voor het klassieke instrumentarium van de overheid? Alle vier instrumenten zijn zo oud als de overheid zelf. Komt daar met burgerinitiatief voor het eerst een nieuw instrument bij, of is dit een geheel ander verschijnsel? Is het niet om te beginnen een instrument in handen van de burger zelf?

De overheid kan bewust de burger inzetten, en dat is een eerste reden om burgerinitiatief te beschouwen als overheidsinstrument. De tweede reden gaat verder en is gebaseerd op het idee dat actieve burgers een nieuwe overheid zijn. Dan is burgerinitiatief per definitie een overheidsinstrument. Inzet daarvan zal de bestaande overheid veranderen, omdat de nieuwe overheid taken overneemt. Dat zal ook de klassieke instrumenten veranderen. Daarmee onderscheidt het instrument burgerinitiatief zich van de klassieke instrumenten, omdat het deze transitie van de overheid en haar instrumentarium met zich meebrengt. De beide redenen dat burgerinitiatief een overheidsinstrument is en de transitie komen hier aan de orde.

## De bestaande overheid zet burgerinitiatief in als instrument

Recht, geld en communicatie zijn bedoeld om de burger aan te zetten tot ander gedrag, bijvoorbeeld veiliger autorijden, of afval scheiden. Dat doen veel burgers uit zichzelf, en zij kunnen bovendien het initiatief nemen om andere burgers hiertoe aan te zetten. Dijken bouwen, zorg verlenen of groen beheren, doet de overheid om de burger rechtstreeks van dienst te zijn. Burgers nemen onder meer het initiatief om zelf in zorg en welzijn te voorzien. Binnen het gebied waar zij actief zijn, ontslaan actieve burgers de overheid van taken die deze op zich heeft genomen. Dit ligt altijd al besloten in de grondslagen van de democratische rechtsstaat: het recht om terug te nemen wat burgers gemandateerd hebben aan de overheid. Zo is het historisch niet gegaan natuurlijk: een autoritaire overheid heeft zichzelf gemandateerd om dit namens haar burgers te doen. Nu voltrekt zich dat groepen burgers als het ware het mandaat intrekken door taken over te nemen.

Historisch voltrekt zich ook dat de overheid zelf het mandaat teruggeeft, omdat zij er bijvoorbeeld rond de zorg niet langer in slaagt om voorzieningen op peil te houden. Zij werkt met andere woorden actief mee aan het overgeven van taken aan de burger. Deze blijft soms in verwarring achter, of neemt het stokje over, met regelmaat op eigen initiatief. Zet de overheid daarmee burgerinitiatief als instrument in, of is overlaten aan een ander eenvoudig geen instrument? Zo lang de overheid de keuze heeft, is burgerinitiatief een instrument. Het is bijvoorbeeld een keuze om in een buurt groenbeheer te laten uitvoeren door een eigen plantsoenendienst, of dit aan actieve burgers over te laten. Die keuze valt weg als het geld op is, zoals in de zorg, maar dan nog kan de overheid ervoor kiezen om burgers actief aan te zetten om zich te verenigen en samen zorgtaken op zich te nemen. De overheid kan bewust kiezen voor burgerinitiatief, en het stimuleren daarvan, en dat is een reden het te beschouwen als instrument.

Met het oog op de juiste keuze is van groot belang het instrument burgerinitiatief beter te leren kennen. Als een initiatief eenmaal op gang is, kan het uitgroeien tot een soort nutsbedrijf dat steeds meer effecten heeft. Zo zijn er diverse voorbeelden van groepen mensen die zijn begonnen met samen zonnepanelen inkopen en die verder zijn gegaan met auto's delen en meer groenkwaliteit aanbrengen. Als er eenmaal een goed functionerend collectief is, dan geven voorbeelden aan dat zij zelfs doorgaan met zorg, of gezamenlijk

woningonderhoud. De verwachting is dat mensen binnen dergelijke initiatieven minder een beroep zullen doen op welzijn, bijstand en andere overheidsvoorzieningen. Deze cascade aan effecten maakt burgerinitiatief tot een uniek instrument.

Met burgerinitiatief kunnen burgerstegelijkertijd een reeks doelstellingen nastreven, en dat kunnen ook bestaande overheden die dit instrument inzetten, maar hier hebben zij wel een groot probleem. Zo is van stadslandbouw door burgers bekend dat het gunstige effecten kan hebben op de vermindering van jeugdcriminaliteit. Er zal veel meer dan ontkokering nodig zijn om als gemeente te kunnen zeggen 'laten we de afdeling groenbeheer een rol geven om stadslandbouw door burgers te stimuleren en zo te werken aan minder jeugdcriminaliteit'. Zo zal geen wethouder in verkiezingstijd dit durven uitleggen aan kiezers die last hebben van criminele jongeren. Misschien is het nodig dat eerst burgers dit door krijgen en goed gaan begrijpen wat zij zelf kunnen, want daaraan ontbreekt nog veel. Dat brengt de tweede reden aan de orde dat burgerinitiatief een overheidsinstrument is.

## De actieve burger is een nieuwe overheid

We kennen de burger als iemand die stemrecht heeft, of gebruik maakt van zijn recht op inspraak. Het is een vrij passieve figuur die de consument is van overheidsdiensten. De arbeid is goed verdeeld, maar dat verandert nu. Onmiskenbaar nemen mensen de productie in handen van bijvoorbeeld groen, welzijn, zorg, veiligheid en nog veel meer. Belangrijk is dat zij dit doen als individu voor zichzelf en als burger voor de gemeenschap. Vrijwel zonder uitzondering passen de vele voorbeelden van burgerinitiatief in het beeld dat de deelnemers hieraan niet alleen meewerken voor zichzelf, maar ook voor de gemeenschap, hun buurt bijvoorbeeld. Zij stellen zich op als burgers, er is met andere woorden sprake van burgerproductie.

Consumenten die producent worden, staan wel bekend als prosumenten, maar bij burgerinitiatief is meer aan de hand: de prosument werkt voor zichzelf en voor de gemeenschap, hij produceert als burger. Fascinerend is hoe dit niet alleen betrekking heeft op producten en diensten van de overheid en van maatschappelijke instituten, zoals een welzijnsinstelling. Burgerproductie strekt zich ook uit tot onder meer energie, voedsel, wonen en transport. Dat betreft producten en diensten die geheel of voor het grootste deel door marktpartijen worden aangeboden. Actieve burgers storen zich daaraan niet en zetten zich als burgers aan het leveren

*“De overheid kan bewust kiezen voor burgerinitiatief, en het stimuleren daarvan, en dat is een reden het te beschouwen als instrument.”*

van dergelijke producten en diensten, ze trekken ze in het publieke domein. Van ongeveer vierhonderd initiatieven rond duurzame energie zijn er vijftig die zich organiseren als lokaal duurzaam energiebedrijf. Alle vijftig zijn in handen van bewoners die hun bedrijf beschouwen als een nutsbedrijf voor alle burgers.

Als mensen produceren als burgers, dan is iets geheel nieuws aan de hand. Zo is de burger in de democratische rechtsstaat nooit beschouwd. Als hij zich opstelt als producent, en bovendien nutsbedrijven opricht, creëert hij daarmee misschien nieuwe overheid? Zijn collectieven van producerende burgers als zodanig geen overheid? Dat zijn zij als zij niemand uitsluiten en ook dat is zichtbaar in de vele voorbeelden die er al zijn, exclusiviteit is niet aan de orde. Democratie is wel degelijk aan de orde, omdat de meeste groepen burgers zorgen voor inspraak, vaak door zich te organiseren in een vereniging of coöperatie. Daarmee bereiken zij misschien wel een hoger democratisch gehalte dan de gemeenteraad. Formeel kan een burgerinitiatief geen overheid heten, omdat er geen wettelijke bevoegdheden zijn. Materieel voldoet het binnen het gebied van het initiatief misschien wel beter aan de voorwaarden om overheid te zijn dan het bestaande instituut overheid. Als actieve burgers een overheid zijn, dan is burgerinitiatief per definitie overheidshandelen. Hun eigen initiatief is het overheidsinstrument.

### Conclusie

Eerste reden dat burgerinitiatief een overheidsinstrument is, is dat de bestaande overheid hiervoor bewust kan kiezen. Het is de bewuste keuze voor een uniek instrument met als bijzondere eigenschap een cascade aan effecten. Tweede reden is dat actieve burgers een nieuwe overheid zijn en dat maakt hun initiatief tot een overheidsinstrument. Dat klinkt als een open deur, behalve dat hieraan de erkenning vooraf moet gaan dat de burger overheid is, wanneer hij produceert wat de overheid produceert, en zo is de burger nooit beschouwd. Het is nog minder een open deur als duidelijk wordt dat burgerinitiatief niet alleen een overheidsinstrument is, maar ook een nieuwe overheid creëert. Daarmee

betekent burgerinitiatief de transitie van de overheid, en dat maakt het tot een uniek instrument. Dit kan tenslotte zijn effect niet missen op de vier klassieke overheidsinstrumenten, zoals recht en geld.

De huidige uitleg van het bestuursrecht dwingt om wettelijke bevoegdheden strikt aan grenzen te binden. Dit moedigt niet aan om bijvoorbeeld te kiezen voor stadslandbouw om zo groenbeheer bewust in te zetten om jeugdcriminaliteit te bestrijden. De transitie van de overheid kan dit omkeren, zodat het in het bestuursrecht als een gebrek aan motivering zal gelden wanneer bij een besluit over groen niet is nagedacht over andere effecten, zoals de bestrijding van criminaliteit. Dezelfde omkering kan zorgen dat geld niet zomaar voor een enkel effect ingezet wordt, als bekend is dat met hetzelfde bedrag meer effecten mogelijk zijn. Deze en de andere klassieke overheidsinstrumenten zijn zo oud als de overheid zelf. Met burgerinitiatief komt er voor het eerst een nieuw instrument bij. Inzet daarvan betekent een transitie die de overheid en de klassieke instrumenten zal veranderen. ■



*Jurgenvander Heijden werkt als adviseur voor ATOsborne en is als gastonderzoeker en -docent verbonden aan de Universiteit van Amsterdam <g.m.a.vanderheijden@uva.nl>. Hij is (co-)auteur van 'Help! een burgerinitiatief', van 'Productie door de burger', van 'Meebewegen met de burger' en van 'Buurtenergie Nu, de volgende stap in 2013', alle gratis downloadbaar, en vindbaar via google.*



*Bent u in Leiden afgestudeerd als bestuurskundige, maar nog geen alumnuslid van de B.I.L.? Vul de alumnus lidmaatschapskaart in de B.I.L.-kamer in of stuur een e-mail naar [secretaris@bilboard.nl](mailto:secretaris@bilboard.nl).*

*Kent u nog oud-studiegenoten die nog geen alumnuslid zijn? Stel hen dan op de hoogte van de voordelen van het alumnuslidmaatschap!*